

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA LOI DU 5 AVRIL 1910

SUR LES

RETRAITES OUVRIÈRES ET PAYSANNES

EXAMEN CRITIQUE — CAUSES DE SON ÉCHEC PARTIEL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 24 janvier 1916, à 3 heures

PAR

HENRY BROUST

Président : M. SOUCHON.

*Suffragants : { MM. JAY,
BERTHÉLEMY, } professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU ET C^{ie}

ÉDITEURS

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1916

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA LOI DU 5 AVRIL 1910

SUR LES

RETRAITES OUVRIÈRES ET PAYSANNES

EXAMEN CRITIQUE — CAUSES DE SON ÉCHEC PARTIEL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le lundi 24 janvier 1916, à 3 heures

PAR

HENRY BROUST

Président : M. SOUCHON.

*Suffragants : { MM. JAY,
BERTHÉLEMY, } professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU ET C^{ie}

ÉDITEURS

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1916



BIBLIOGRAPHIE

Gide. — Economie sociale.

Rivier. — Mécanisme historique de la loi des Retraites ouvrières et paysannes.

Souchon. — La crise de la main-d'œuvre agricole.

Viviani. — Les Retraites ouvrières et paysannes.

Rapports sur la loi du 5 avril 1910.

Documents parlementaires. — Journaux officiels.

Publications : *Revue pratique des Retraites ouvrières et de prévoyance sociale.* — *L'Avenir de la mutualité.*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LA LOI DU 5 AVRIL 1910

SUR LES

RETRAITES OUVRIÈRES ET PAYSANNES

EXAMEN CRITIQUE

CAUSES DE SON ÉCHEC PARTIEL

HISTORIQUE

Parmi toutes les institutions se rapportant à l'Economie sociale, qui ont vu le jour durant ces quelques dernières décades d'années, la loi sur les Retraites Ouvrières et Paysannes doit être considérée comme l'un des monuments législatifs les plus importants, tant par le nombre considérable de personnes qu'elle intéresse que par les conséquences qu'elle peut entraîner au point de vue de l'amélioration du sort des travailleurs et des rapports entre patrons et ouvriers.

Cette loi d'ailleurs n'a été que le couronnement de diverses institutions ayant le même objet qui l'ont précédée.

Bien avant la promulgation de la loi du 5 avril 1910, l'initiative privée s'était préoccupée de la situation pénible de l'ouvrier ou de l'employé trop âgés pour travailler et

qui, durant leur vie active, n'ont pas eu le moyen de se créer par l'épargne des ressources suffisantes pour leur vieillesse.

Un certain nombre d'employeurs avaient en effet institué au profit de leur personnel des Caisses de retraites, mais seules les entreprises considérables, telles les grandes Compagnies de chemins de fer et quelques rares maisons d'industrie et de commerce, pouvaient entreprendre une organisation de cette nature.

D'autre part la Retraite était également l'ambition des Sociétés de secours mutuels et plusieurs l'avaient inscrite dans leurs statuts concurremment avec l'assurance-maladie. Mais malgré l'importance qu'a prise leur développement, les mutualités n'ont pas, du moins pour un grand nombre d'entre elles, des ressources suffisantes pour pouvoir prétendre assurer la retraite de vieillesse. M. le professeur Gide, dans son remarquable exposé sur l'Economie sociale, constate que près de la moitié (46 o/o) assument ce nouveau risque, mais qu'elles n'y parviennent — et encore dans une mesure bien restreinte puisque la moyenne des pensions de retraites allouées par elles n'atteint pas 70 francs — que grâce aux cotisations des membres honoraires et aux subventions de l'Etat.

Cependant on peut affirmer que les retraites assurées par les Caisses patronales et par les Sociétés de secours mutuels ont représenté le premier stade dans l'évolution de l'idée de prévoyance qui devait aboutir à l'organisation générale de la retraite des travailleurs.

La nécessité de grouper ces initiatives prévoyantes en leur donnant l'appui de la loi ne tarda pas à se faire sentir.

D'ailleurs, c'est un fait constaté que l'association libre, à mesure qu'elle s'étend et surtout à mesure que le besoin auquel elle répond devient plus pressant et plus universellement ressenti, tend à se transformer en service public.

La loi des Retraites venait donc à son heure et il semblait qu'elle dût être l'hôte attendu d'avance devant lequel s'ouvrent toutes les portes. Nous verrons qu'il n'en a pas été ainsi, du moins jusqu'à ce jour.

Mais avant d'aborder le sujet qui fait l'objet de cette étude, il nous a paru indispensable de faire un rapide historique de la loi afin de faire ressortir quelles difficultés il fallut vaincre pour arriver au but et parvenir à une entente complète. On y verra quels profonds désaccords existaient sur les bases de l'organisation, sur l'étendue et la forme des encouragements et sur les dispositions à appliquer.

C'est en 1879 que fut posée pour la première fois devant le Parlement la question des Retraites Ouvrières. MM. Martin Nadaud, Floquet et plusieurs de leurs collègues présentèrent à cette époque un projet de résolution invitant la Chambre à nommer une Commission chargée de préparer « un projet de loi relatif à la création d'une Caisse de retraite en faveur des vieux Ouvriers de l'industrie et de l'agriculture ». Mais aucun texte ne fut rédigé.

Quelques années plus tard, l'exposition de l'Economie sociale à l'Exposition universelle de 1889 et les congrès qui s'y rattachèrent vinrent donner une nouvelle impulsion aux idées de préservation sociale qui se faisaient jour de toute part.

Aussi à partir de cette époque allons-nous voir les projets relatifs à l'organisation de retraites ouvrières se succéder sans interruption. La question faisait partie des programmes électoraux de tous les candidats socialistes.

Ce furent tout d'abord les propositions de loi déposées sur le bureau de la Chambre en 1890 par MM. Laisant, Bérard, Adam, Papelier, de Ramel.

De son côté, le Gouvernement présenta le 6 juin 1891 un projet de loi signé de MM. Constans, Ministre de l'Intérieur, et Rouvier, Ministre des Finances.

Ces diverses rédactions servirent de base à l'élaboration d'un texte unique. La Commission qui s'y adonna adoptait le principe de la triple contribution de l'ouvrier, du patron et de l'Etat et déclarait facultatifs les versements des salariés.

La cinquième législature s'acheva sans que les conclusions en aient pu être discutées. Elles furent reprises le 23 novembre 1893 par l'auteur du rapport, M. Guicysse, dans une proposition que signèrent également MM. Ricard et Léon Bourgeois.

Cette proposition fut bientôt suivie de six autres déposées en décembre 1893, janvier et février 1894. Elles firent l'objet d'un rapport d'ensemble présenté par M. Audiffred

le 19 décembre 1896, au nom de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales.

La particularité de ce projet consistait en ce que la constitution d'une pension n'était ni obligatoire, ni complètement facultative ; en effet, si les salariés demeuraient libres, en principe, de ne pas s'affilier, ils étaient néanmoins contraints de le faire dès que leur patron effectuait pour eux un versement ; réciproquement, tout versement d'un ouvrier entraînait un versement égal de l'employeur. Nous aurons l'occasion de retrouver en partie l'application de ce principe dans la loi actuelle à propos des métayers. La cotisation totale du salarié et du patron était de 4 o/o au moins du salaire, dont moitié à la charge de chacune des deux parties. Quant à l'Etat il intervenait pour bonifier, à concurrence de 360 francs, les pensions inférieures à ce chiffre.

Ce projet eut le même sort que le précédent ; n'ayant pu être voté, ni même mis à l'ordre du jour de la Chambre avant la fin de la sixième législature, il devint caduc.

M. Audiffred le reprit à titre de proposition de loi le 4 juillet 1898. De nouveaux textes ne tardèrent pas à être soumis à la Chambre : en moins d'un an (juin 1898-mars 1899), elle fut saisie de huit propositions et d'un projet de loi qui firent l'objet d'un rapport d'ensemble de M. Paul Guieysse en date du 9 mars 1900.

Les six rédactions soumises à la Commission de la Chambre (deux ayant été écartées) n'étaient d'accord que sur un principe savoir : la triple contribution ouvrière.

patronale et de l'Etat ; en ce qui concerne l'affiliation à la Caisse des retraites, deux se prononçaient pour la liberté et quatre pour l'obligation ; les avis étaient également partagés au sujet du système de la capitalisation ou de la répartition des versements. Finalement, le texte élaboré par la Commission comportait : la création de Caisses régionales pour organiser la capitalisation des versements, l'obligation de l'inscription, l'égalité des versements des ouvriers et des patrons (5° ou 10° par journée de travail suivant l'âge et le salaire), enfin la majoration de l'Etat pour assurer une retraite minima de 360 francs à 65 ans.

La Chambre aborda le 4 juin 1901 la discussion de ce projet, mais s'arrêta dans ses travaux pour adopter la motion suivante présentée par M. de Gailhard-Bancel : « Le Gouvernement est invité à consulter les associations professionnelles, patronales et ouvrières, industrielles, commerciales et agricoles légalement constituées et les chambres de commerce sur le projet de loi relatif aux Retraites Ouvrières (1). »

Conformément à cette résolution, une enquête fut ouverte dès le 9 juillet 1901 par le Ministre du Commerce et de l'Industrie M. Millerand. Qu'il nous suffise de dire ici que les avis exprimés furent en grande majorité hostiles au projet de la Commission.

Néanmoins, la Chambre ne voulut pas abandonner les

(1) *Journal officiel* du 3 juillet 1901.

principes essentiels de son projet et n'y introduisit que quelques modifications. Mais l'achèvement de la septième législature vint bientôt le frapper de caducité.

Dès le début de la huitième législature, la Commission d'assurance et de prévoyance sociales fut saisie de douze propositions de lois. Sans entrer dans le détail, notons que deux de ces propositions, signées de MM. Achille Adam et de Laurens-Castelet, avaient un objet plus restreint : elles s'appliquaient, la première aux mutualistes, la seconde, spécialement intéressante, aux ouvriers agricoles.

Ces diverses rédactions firent l'objet d'un rapport d'ensemble de M. Guieysse et la Chambre vota enfin le 23 février 1906, avec modifications, le texte qui lui était soumis. Nous y retrouvons le principe de l'obligation pour les salariés de moins de 2.400 francs et la capitalisation des versements. Ceux-ci devaient être de 4 0/0 du salaire pour les assujettis autres que les ouvriers agricoles et 5 centimes par jour de travail pour ces derniers. L'allocation annuelle de l'Etat était fixée à 120 ou 100 francs.

Cette nouvelle proposition fut transmise au Sénat le 6 mars 1906.

Saisi du texte de la Chambre, le Sénat nomma une Commission qui élut comme président et rapporteur M. Cuvinot.

En outre la Commission institua auprès des groupements déjà consultés en 1901 une enquête tendant à recueillir les avis des intéressés sur la proposition votée par la Chambre. Nous aurons l'occasion de revenir sur les

résultats de cette enquête qui groupa 10.000 réponses environ, dont la majorité était nettement hostile à bien des points essentiels du projet de loi, notamment au principe de l'obligation.

Le Sénat fit des objections d'ordre financier et administratif au projet de la Chambre et finalement le repoussa.

La Commission du Sénat estima alors « que, sortant du terrain de la négation, elle avait un devoir impérieux à remplir : celui de mettre sur pied le plus tôt possible un projet simple, viable..., en un mot donner satisfaction à tous ceux qui désirent vraiment aboutir au vote d'une loi sur les Retraites Ouvrières, dans un intérêt de solidarité sociale et dans l'intérêt aussi du développement de la prévoyance.

Le 14 décembre 1908, la Commission transmit au Gouvernement un projet en lui demandant de vouloir bien l'examiner. Quelques jours plus tard, le président du Conseil lui fit parvenir en réponse le texte d'un projet complet, d'ailleurs analogue à celui de la Commission. Celle-ci arrêta la rédaction définitive du projet qui substituait aux versements proportionnels aux salaires une retenue fixe (6 fr. pour les salariés, 9 fr. pour les patrons, soit 15 fr. au lieu de 36 fr. avec le pourcentage) et limitait aux versements ouvriers l'application du système de la capitalisation. L'Etat majorait du tiers les cotisations des ouvriers et ajoutait aux contributions patronales la subvention nécessaire pour assurer à chaque bénéficiaire une allocation viagère annuelle de 120 francs.

Le 4 novembre 1909, la Haute Assemblée entreprit la discussion du projet au cours de laquelle M. Viviani, Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, posa les bases d'un nouveau texte. Dans ce système, les versements obligatoires étaient égaux et fixés à 9 francs, la retraite était constituée par la capitalisation au compte de chaque assuré de cette somme de 18 francs et par une allocation annuelle et viagère de l'Etat égale à 60 francs.

Malgré toutes les objections que le Sénat souleva à M. Viviani et malgré quelques modifications, ce fut dans l'ensemble le projet du Gouvernement qui fut adopté et voté le 22 mars 1910.

Le projet transmis à la Chambre ne donna lieu qu'à une brève discussion. Après trois séances consacrées à la discussion générale, la loi fut votée sans modifications, le 31 mars 1910, par 531 voix contre 3.

Le monde des salariés était enfin doté de la loi qui devait assurer la relative sécurité de sa vieillesse et dont l'élaboration avait demandé près de trente ans.

Si nous n'avons pas craint de nous étendre longuement sur l'historique même de la loi et de procéder à l'énumération un peu fastidieuse du nombre considérable de projets qu'elle a motivés, c'est à seule fin de montrer combien la question a été passionnément discutée et par quelles vicissitudes elle a passé avant d'être résolue.

On peut même dire que le texte définitif de la loi actuelle n'a été adopté finalement par la Chambre, fatiguée de tant d'atermoiements, que pour aboutir enfin à une solu-

tion. Les divers amendements proposés et adoptés au cours de la discussion dans les deux Chambres avaient défiguré bien des rédactions primitives, et, comme souvent, hélas ! avaient fait perdre à la loi une partie de son caractère d'unité et d'ensemble.

Néanmoins il y avait tout lieu de penser que la classe ouvrière allait accueillir avec enthousiasme une loi qu'elle avait réclamée avec tant d'insistance et qui avait nécessité de si longs et si laborieux travaux.

Or, à l'époque où nous écrivons ces lignes, la loi promulguée le 5 avril 1910 et mise en vigueur à dater du 3 juillet 1911, ne paraît avoir donné au bout de quatre années d'application que des résultats bien inférieurs à ceux sur lesquels on était en droit de compter.

Et cependant le législateur n'a pas hésité à accorder des facilités exceptionnelles aux assujettis en prolongeant à trois reprises différentes le délai d'inscription sur les listes pour bénéficier des avantages du régime transitoire. En outre, il n'a pas craint, malgré les conséquences financières qui devaient en résulter, d'apporter de considérables améliorations au régime des Retraites Ouvrières. Par la loi du 27 février 1912, le Parlement a abaissé à 60 ans l'âge de la retraite, porté à 100 francs le taux des allocations accordées par l'Etat aux assurés obligatoires et relevé le taux des bonifications allouées aux assurés facultatifs.

Certes, il serait tout à fait exagéré de conclure à une faillite de la loi. Il est évident que nous ne saurions espérer qu'une loi, dont l'analogue en Allemagne, pays plus dis-

cipliné que le nôtre, a demandé une dizaine d'années pour fonctionner normalement, pût être intégralement appliquée à sa quatrième année d'existence.

Le but de la présente étude est simplement de montrer, tout d'abord par la statistique, que les salariés n'ont jusqu'ici répondu qu'en petit nombre à l'appel du législateur et de rechercher les causes qui ont pu motiver cette résistance, malgré les efforts de propagande accomplis par le Gouvernement auxquels s'étaient joints ceux de certains organismes comme les Sociétés de Secours Mutuels et les Syndicats agricoles.

Ces causes à notre sens peuvent être divisées en deux groupes : causes générales ou subjectives, qui pourraient être constatées le plus souvent dans l'accueil réservé à toute œuvre sociale nouvelle et qui sont inhérentes à la nature humaine et aux passions politiques ; causes spéciales ou objectives qui dépendent étroitement de l'institution même qui nous occupe et de l'interprétation donnée aux prescriptions que la loi a édictées.

Tel sera le plan de cet ouvrage.

Enfin, nous terminerons par un exposé rapide des solutions qui pourraient être proposées pour remédier à l'état de choses constaté.

L'ÉTAT D'APPLICATION DE LA LOI
SUR LES RETRAITES OUVRIÈRES ET PAYSANNES
AU 1^{er} JANVIER 1914

A l'époque où nous écrivons ces lignes, la vie économique et administrative de la nation est depuis plus d'un an profondément troublée par la guerre européenne. Dans ces conditions il nous a malheureusement été impossible de nous procurer les renseignements statistiques concernant l'année 1914. Les Caisses d'assurances qui fournissent les documents nécessaires au rapport qu'adresse chaque année le Ministre du Travail à M. le Président de la République n'ont pu s'acquitter de cette tâche comme à l'ordinaire.

D'ailleurs les éléments statistiques concernant l'année 1914 ne sauraient nous fournir aucun chiffre utile, puisque la dite année a comporté six mois d'état de guerre.

Nous devons donc nous borner à comparer le nombre des assurés prévus lors des travaux préliminaires de la loi avec celui des assujettis inscrits sur les textes ou plutôt cotisants au 1^{er} janvier 1914.

La première question à résoudre au cours des travaux préliminaires était la détermination du nombre probable des intéressés.

On utilisa dans ce but les chiffres tirés de la statistique du recensement général de 1901. Ces données empruntées ici au rapport de M. le sénateur Cuvinot sont les suivantes :

La population active de la France se compose de 19.715.075 personnes. Si on en retranche les services publics y compris l'armée, on arrive à un total de 18.417.506 personnes dans lesquels les ouvriers, employés, serviteurs à gages, c'est-à-dire assurés obligatoires, entrent pour 11 millions et les assurés facultatifs (petits patrons, fermiers, métayers, femmes non salariées) pour 6 millions. En déduisant de ces nombres les personnes âgées de plus de 60 ans et en admettant qu'un peu plus du tiers seulement des assurés facultatifs réclament le bénéfice de la loi, cette dernière aurait dû grouper approximativement 10 millions d'assurés obligatoires et 2.500.000 assurés facultatifs. Ce furent ces chiffres qui servirent de bases à l'évaluation des charges devant incomber à l'Etat.

Si maintenant nous recherchons, pour le mettre en regard des chiffres précédents, le nombre des assurés inscrits à différentes époques depuis le début de l'application de la loi, nous obtenons le tableau suivant :

Dates des constatations	Assurés obligatoires inscrits	Assurés facultatifs inscrits	Total
3 juillet 1911. . .	5.633.630	243.065	5.876.695
1 ^{er} janvier 1912. .	6.713.526	359.372	7.072.898
1 ^{er} janvier 1913. .	7.077.350	776.782	7.854.132
1 ^{er} avril 1913. . .	7.084.111	802.112	7.886.223
31 décembre 1913.	7.013.459	696.921	7.710.380

Nous avons compris à dessein dans ce tableau le nombre des assurés au 1^{er} avril 1913, car la loi du 11 juillet 1912, par une disposition libérale, avait prorogé jusqu'au 31 décembre suivant le délai accordé aux assurés de la période transitoire en vue de bénéficier des allocations de l'Etat. Dans ces conditions, de nombreuses inscriptions eurent lieu durant les derniers jours de l'année et ne furent transmises aux Caisses d'assurances qu'au cours du premier trimestre de 1914.

Il n'y a donc pas lieu d'attacher une importance trop grande au fléchissement qui suivit cette date, encore qu'il soit considérable en ce qui concerne les assurés facultatifs. Il nous est possible d'admettre que ce fléchissement n'est dû qu'à la radiation des listes d'un certain nombre d'assurés, soit à la suite de décès, soit à la suite de pension liquidée. Néanmoins nous pouvons en conclure que le nombre des inscriptions n'a pas augmenté.

Certes les chiffres ci-dessus (7.700.000 inscrits, 12 millions prévus) sont à première vue fort encourageants, mais il convient de ne pas oublier que les préfectures et les mairies étaient chargées d'inscrire « d'office » sur les listes toutes les personnes susceptibles de bénéficier de la loi au titre obligatoire. Le nombre des inscrits ne saurait donc nous fournir aucune indication sur la question qui nous occupe et qui doit être étudiée de plus près.

Le régime des Retraites en effet ne peut fonctionner normalement que si les assurés se conforment exactement aux prescriptions légales en retirant leurs cartes et en

effectuant les versements réglementaires. La statistique des cartes annuelles échangées seule peut donc nous fournir un véritable contrôle de l'application de la loi. Or sur ce point nous allons constater des résultats beaucoup moins satisfaisants que les précédents.

Pendant la période écoulée du 3 novembre 1911 au 31 décembre 1912, les Caisses d'assurances ont reçu 2.281.173 cartes se divisant en 1.964.506 cartes d'assurés obligatoires et 316.667 cartes d'assurés facultatifs.

D'autre part, durant l'année 1913 (1^{er} janvier-31 décembre), le nombre des cartes échangées s'est élevé à 3.437.384, dont 2.700.646 cartes d'assurés obligatoires et 736.738 cartes d'assurés facultatifs.

Si l'on établit une comparaison entre les résultats indiqués ci-dessus au 31 décembre 1912 et au 31 décembre 1913, on constate une augmentation marquée en faveur de la dernière date.

Toutefois il est relevé très justement dans le rapport du Ministère du Travail « que la situation actuelle n'en doit pas moins appeler toute notre attention. Les augmentations constatées s'expliquent par ce fait qu'un grand nombre d'assurés âgés de 60 à 65 ans ont dû déposer en 1913 leurs cartes munies de timbres à l'appui de leur demande de liquidation de pension. Elles ne permettent donc pas de conclure avec certitude à une plus large application de la loi ».

En somme l'état actuel de l'application de la loi se résume dans le tableau suivant :

Assurés prévus.	12 à 13 millions
— inscrits	7.700.000
— cotisants	3.400.000

Il résulte de ces chiffres qu'un quart seulement des intéressés se sont soumis aux obligations de la loi ou ont répondu à l'invitation à la prévoyance qui leur était faite.

Mais une autre contestation regrettable vient encore aggraver singulièrement les résultats que nous venons de mettre en lumière. Elle a trait à l'âge des assurés et mérite d'être retenue.

En effet parmi les 3.400.000 assurés qui ont effectué leurs versements, la plupart sont en général des assurés appelés à bénéficier à bref délai des allocations de l'Etat, c'est-à-dire des assurés qui, âgés de près de 60 ans, n'ont pas, pour bénéficier des avantages de la loi, à faire œuvre de prévoyance au sens vrai du terme.

L'Administration, comme nous l'avons dit, n'a pu établir un classement par âge des assurés dont les comptes étaient ouverts aux Caisses d'assurances pendant l'année 1914, l'état de guerre l'ayant empêchée de recueillir tous les renseignements qui lui eussent été nécessaires pour dresser cette statistique. Mais le rapport sur l'application de la loi pour l'année 1913 fournit à ce sujet des renseignements intéressants. Les chiffres donnés indiquent en effet le nombre des assurés de chaque âge.

Nous nous sommes appliqué à établir le pourcentage des assurés de chaque âge par rapport au nombre total des assurés, ainsi que celui qui devrait être obtenu en cas

d'application intégrale de la loi, tel qu'il résulte de la répartition par âge de la population totale d'après les chiffres fournis par le recensement du 4 mars 1906.

Nous obtenons par cette méthode le tableau suivant :

Age	Application actuelle	Application intégrale
	de la loi 0/0	de la loi 0/0
De 60 à 65 ans.	24.04	5.48
50 à 59 —	21.90	14.50
40 à 49 —	15.85	18.87
30 à 39 —	15.85	21.66
18 à 29 —	17.05	29.42
Moins de 18 ans.	5.31	10.06

Il est facile de se rendre compte en examinant les chiffres ci-dessus que la situation, en ce qui concerne le nombre des assurés à chaque âge déterminé par rapport au nombre total des cotisants, est à peu près inverse de ce qu'elle devrait être en cas d'application normale de la loi.

Alors que le nombre des assurés de 30 à 40 ans, c'est-à-dire en pleine période active de leur existence, ne représente que le septième du total général, nous voyons les personnes de 50 à 65 ans en comprendre près du quart. Cette constatation est particulièrement décevante.

Si les salariés, en effet, ayant presque atteint l'âge requis pour prétendre à la retraite, avaient ce qu'on est convenu d'appeler familièrement « le triste privilège de l'âge », ils avaient du moins, en l'espèce, l'avantage de n'avoir à verser qu'une somme modique (parfois quelques centimes) pour bénéficier et à bref délai de l'allocation viagère de l'Etat (100 fr.).

Comme l'a fait remarquer à ce propos M. Honnorat, député, la loi des Retraites ne répondrait pas à son but, si, au lieu d'inviter les citoyens dans leur ensemble à faire œuvre de prévoyance pendant toute la durée de leur vie, elle ne leur apparaissait que comme un moyen indirect, occasionnellement fourni à quelques-uns, d'élargir sur le tard les prescriptions trop impératives de nos lois d'assistance.

S'il en était ainsi et si la situation paradoxale que nous avons fait ressortir ne devait pas s'améliorer par l'apport de nouvelles recrues, on pourrait prévoir pour une date rapprochée et lorsque les assurés qui sont prêts d'atteindre l'âge de 60 ou 65 ans auraient leurs retraites liquidées, un véritable effondrement du nombre des cotisants.

Toutes les constatations précédentes nous montrent que la loi des Retraites a subi indiscutablement un échec tout au moins partiel et qu'elle n'a pas été accueillie comme elle semblait devoir l'être par les travailleurs auxquels elle s'adressait et auxquels, il faut le reconnaître, elle venait offrir des avantages remarquables en échange de bien légers sacrifices de leur part.

Et cependant le Gouvernement au début de l'application de la loi a multiplié les mesures de propagande de toutes sortes, notamment en faisant éditer à 4 millions d'exemplaires une notice à l'usage des assurés, résumant les dispositions de la loi et en exposant les avantages pour les diverses catégories de personnes susceptibles d'en bénéficier.

Un tract résumant sous une forme plus concise les avantages de la loi et destiné à être répandu à profusion dans tous les milieux ainsi que des affiches de propagande furent adressés en grand nombre à toutes les communes.

En adressant un exemplaire des affiches et des tracts, le Ministre du Travail écrivait aux Préfets le 4 mai 1911 : « Je suis de plus en plus persuadé de la nécessité de faire connaître aux populations l'exacte portée de la loi des Retraites ; les principales résistances qu'elle a rencontrées jusqu'ici sur quelques points du territoire viennent assurément d'une connaissance insuffisante de la loi et de ses avantages. »

Or, malgré ces efforts et ces appels chaleureux, malgré le zèle incontestable déployé par l'Administration, les salariés se sont abstenus jusqu'ici.

Nous demeurons persuadé, certes, que cette abstention n'est que momentanée et il n'est que juste d'ajouter qu'une loi sociale aussi considérable ne saurait être mise en mouvement du jour au lendemain. L'éducation des individus ne saurait s'improviser par un texte législatif.

Mais il n'en reste pas moins établi que jusqu'à ce jour, la loi des Retraites qui avait fait naître tant d'espérances a rencontré une résistance ou plutôt une inertie indifférente que rien n'eût fait prévoir aussi grande.

Ce sont les causes de cette résistance ou de cette indifférence que nous allons chercher maintenant à déterminer.

CAUSES GÉNÉRALES (1)

Nous devons nécessairement nous limiter dans ce chapitre à l'étude de quelques points particuliers qui peuvent expliquer les causes générales de l'indifférence ouvrière pour la loi qui nous occupe.

En effet, une étude approfondie de la question nécessiterait une révision complète de toutes les institutions d'Economie sociale, afin d'examiner l'accueil qui leur a été réservé par la classe appelée à en bénéficier. Nous devrions en outre reprendre la controverse entre les économistes classiques libéraux, partisans de l'initiative individuelle, et les économistes de l'Ecole socialiste revendiquant l'ingérence de l'Etat dans toute institution sociale et prendre parti entre les deux conceptions : l'Etat gendarme ou l'Etat Providence.

Nous devrions même rechercher si l'organisation des Retraites Ouvrières de quelque façon que ce soit était nécessaire ou seulement désirable en soi ou si, au contraire, il convient de nous ranger aux côtés du maître de l'Ecole libérale, qui, un peu sévèrement peut-être, affirmait que « la confiance que l'on a dans une combinaison pour sup-

(1) Nous avons dû faire dans ce chapitre de fréquents emprunts au livre *l'Economie sociale* de M. le professeur Gide. Nous nous en excusons auprès de ce maître éminent.

primer ou même pour adoucir les maux de l'humanité, est un des plus frappants exemples de la badauderie humaine ».

Tout ceci dépasserait singulièrement le cadre de cet ouvrage.

Nous nous contenterons donc de montrer que le caractère même de l'ouvrier et son éducation sociale actuelle le disposaient à accueillir avec indifférence, sinon même avec défiance et hostilité, la nouvelle institution, et qu'en outre certains intérêts froissés et certaines manœuvres politiques sont venus sinon accroître cette prédisposition naturelle, du moins contrarier les efforts faits pour lutter contre elle.

C'est qu'en effet, nous estimons malheureusement justifiés les mots suivants prononcés par le naturaliste anglais Alfred Wallace : « En comparaison de nos étonnants progrès dans les sciences physiques et de leur application dans la pratique, nos systèmes de gouvernement, de justice administrative, d'éducation nationale, toute notre organisation sociale et morale sont à l'état de barbarie. »

On peut dire, hélas, que l'éducation sociale de la masse est encore à l'état embryonnaire. A cette insuffisance générale dûment constatée vient encore s'ajouter pour nous autres, Français, le tempérament même de notre race, caractérisé par l'esprit individualiste et particulariste.

Si nous utilisons ici le classement des institutions sociales qui avait été fait à l'Exposition de 1889, les Retraites Ouvrières ont leur place naturelle dans le groupe « des

efforts sociaux pour augmenter le bien-être des ouvriers par la prévoyance », groupe qui comprend les Sociétés de secours mutuels, les Assurances contre les accidents et sur la vie et les Caisses d'épargne.

Or malgré leur apparente prospérité pour certaines d'entre elles, malgré les incontestables progrès qu'elles réalisent de jour en jour, il faut reconnaître qu'aucune de ces institutions n'est encore en plein développement dans notre pays et que leur état d'application est notoirement inférieur à celui des institutions correspondantes de plusieurs pays étrangers.

Les Sociétés de Secours Mutuels.

Nous ne saurions mieux faire que d'emprunter à M. le professeur Gide le tableau ci-dessous du nombre des Sociétés de Secours Mutuels et des mutualistes dans différents pays ainsi que certains commentaires qu'il en fait. On y pourra constater combien les deux grandes nations d'origine latine qui y figurent paraissent moins disposées à l'association que les nations d'origine germanique ou saxonne.

Pays	Nombre des Sociétés	Nombre de membres	Proportion à la population
Allemagne.	23,500	11,800,000	21.07 0/0
Grande-Bretagne. .	31,440	7,612,316	23.40
France	18,343	3,865 000	9.90
Italie	6,347	926,000	2.85
Suisse.	1,814	435,000	13.12

Il est juste d'ajouter que le nombre des mutualités en

France augmente rapidement, puisqu'en 1850 on en comptait 2.500 avec 250.000 membres.

Néanmoins, si l'on compare ces chiffres à ce qu'ils devraient être et à ce qu'ils sont déjà dans d'autres pays, on les trouve plutôt modestes. D'abord, du chiffre total, il faut défalquer les enfants des mutualités scolaires qui sont tout au plus des candidats à la mutualité évalués à près de 700.000. Il faut déduire les membres honoraires qui sont au nombre de 450.000. Il reste donc seulement 2.715.000 mutualistes. En outre, il ne faudrait pas croire que ces sociétés soient surtout ouvrières : elles se recrutent principalement parmi les petits commerçants, les artisans et les employés. Les ouvriers ne représentent guère plus d'un tiers, même parmi les membres participants, soit 800.000 environ, ce qui sur la population ouvrière totale ne représente que 5 0/0.

Enfin les Sociétés de Secours Mutuels françaises sont des sociétés minuscules. Ce sont de petits groupes formés ou par le lien de quelques communautés professionnelle, religieuse ou politique, ou d'origine, ou simplement de voisinage, mais qui ne se soucient pas de se développer ni de se fédérer malgré tous les efforts faits en ce sens.

Or, les salariés ont tendance à considérer les Retraites Ouvrières comme une vaste société à la direction de laquelle aucun d'entre eux ne prend part et qui ne satisfait pas leur désir (cause primordiale de l'adhésion aux mutualités pour beaucoup), d'être quelqu'un dans un petit groupe, plutôt que de se perdre dans une plus vaste organisation.

Et cependant la Société de Secours Mutuels est une institution très ancienne, puisque la Société de Sainte Anne date de 1694.

Il n'y a donc pas lieu d'être autrement surpris que les Retraites Ouvrières qui sont dans l'enfance et qui, malgré les plus louables efforts du Gouvernement, n'ont pu bénéficier de la même propagande que les Sociétés de Secours Mutuels, ni surtout d'une propagande qui s'adresse d'aussi près aux intéressés, aient rencontré-jusqu'ici des difficultés terriblement difficiles à surmonter.

Nous devons en outre remarquer que les mutualités assurent principalement le risque maladie et ne s'occupent qu'accessoirement de la retraite-vieillesse. Or l'homme sait que la maladie peut l'atteindre d'un jour à l'autre, alors que la vieillesse lui apparaît comme une perspective lointaine et problématique, à laquelle d'ailleurs il n'aime pas songer.

L'assurance.

De façon générale, l'assurance est une institution relativement négligée en France si on la compare à ce qu'elle est dans bien d'autres pays.

Alors qu'en France nous nous bornons aux assurances contre l'incendie, la vie, les accidents, n'y a-t-il pas en Angleterre et en Amérique notamment, des assurances pour les risques les plus bizarres : époux pour la naissance

de deux jumeaux, demoiselles pour le célibat, fournisseurs de la Cour pour la mort du Roi ou de la Reine, et même les gens préoccupés de leur santé s'assurent pour les opérations éventuelles à subir.

L'assurance au décès (vulgairement appelée « sur la vie ») bien que fonctionnant en France, est une de celles qui a pris le moindre développement. Il est vrai que cette assurance est très coûteuse et que l'Allemagne elle-même, dans sa remarquable organisation officielle de l'assurance, n'a pas encore fait une place à cette institution.

Cependant il y a deux pays où l'assurance contre le décès par le moyen de la mutualité est très répandue même chez les classes ouvrières : c'est en Angleterre et en Amérique.

En outre, dans ces deux pays les sociétés purement commerciales d'assurances de toutes sortes recrutent une clientèle infiniment plus nombreuse que les compagnies similaires en France.

La Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse paraît totalement ignorée relativement à l'assurance au décès qu'elle pratique cependant. Depuis 1868, date de sa fondation, elle n'a assuré que 3.200 personnes. Les avantages qu'elle offre en cette matière sont cependant singulièrement favorables aux assurés, puisque ses tarifs ne lui donnent théoriquement aucun bénéfice et que d'autre part cette Caisse, à l'encontre des sociétés privées, n'exige aucun examen médical.

· En ce qui concerne la rente viagère, principe même

des Retraites Ouvrières, la Caisse Nationale des Retraites ne jouit que d'une apparente prospérité. En effet, bien que fonctionnant depuis plus de 50 ans, elle n'a qu'un très petit nombre d'assurés volontaires. Les sommes remarquables qui lui sont versées englobent les versements collectifs effectués par les Compagnies de chemins de fer pour leur personnel ou par les ouvriers mineurs ; or ces versements entrent dans le total pour une proportion de 94 à 95 o/o.

Ainsi qu'on peut le voir par ces quelques exemples, l'assurance qui est un mode perfectionné de la prévoyance est assez peu prise en France jusqu'à ce jour et l'éducation de la masse n'est pas encore faite sous ce rapport.

Les Caisses d'épargne.

A côté de l'assurance nous devons placer l'épargne qui est, pourrait-on dire, une assurance indéterminée, puisqu'elle est la réserve pour les mauvais jours quels qu'ils soient et qu'elle a pour but de garantir, dans une certaine mesure, la sécurité du lendemain.

On dit fréquemment que la France est le pays classique « du bas de laine » et de la petite épargne. Cette assertion ne paraît justifiée qu'en ce qui concerne les classes moyennes.

Nous pouvons constater en effet que le développement

des Caisses d'épargne est dans notre pays bien inférieur à celui qu'elles ont pris ailleurs et qu'en outre la part des ouvriers dans les dépôts de ces institutions est bien moindre qu'on ne le croit généralement.

La France a d'ailleurs été fort en retard sous le rapport des Caisses d'épargne, puisque la première, celle de Paris, n'a été fondée qu'en 1818, alors que celle de Brunswick date de 1765 et que la première en Angleterre a été créée en 1801. Il est vrai que les progrès en ont été rapides.

Cependant, si nous consultons les chiffres publiés par le *Bulletin de Statistique et de Législation comparée*, nous voyons que la France occupe le deuxième rang après l'Allemagne, comme nombre absolu, des déposants, mais qu'elle n'occupe que le quatrième pour l'importance des dépôts et le cinquième pour le rapport entre le nombre des déposants et celui de la population. Sur ce dernier point, nous sommes distancés par la Belgique et par les trois pays scandinaves.

Enfin, comme nous l'avons dit plus haut, l'épargne purement ouvrière n'entre pas pour la presque totalité dans le total des sommes déposées à la Caisse d'épargne comme on le croit généralement.

Voici, en effet, comment se répartissaient les livrets entre les différentes professions il y a quelques années (1) :

(1) Voir Gide, *op. cit.*

Patrons	7.16 0/0
Propriétaires rentiers	17.28
Professions libérales	2.39
Militaires et marins.	2.16
Employés.. . . .	6
Domestiques	11.50
Ouvriers de l'industrie.	15.90
Ouvriers agricoles	9.64
Enfants mineurs sans profession . .	27.86
Nomades	0.11
Total	100

On voit qu'il n'y a guère qu'un ouvrier sur sept déposants et si l'on compte les ouvriers agricoles avec ceux de l'industrie, nous n'obtenons encore que le quart. Les classes aisées représentent dans ce tableau une proportion supérieure.

Bien plus, comme le fait remarquer M. Gide, le stock de 4 milliards 1/2 des Caisses d'épargne est constitué surtout par les gros dépôts (83 0/0) et non par les petits. Il est donc très vraisemblable que les trois premières classes du tableau ci-dessus possèdent presque les neuf dixièmes du total des dépôts.

Il semblerait en résulter que la majorité des clients des Caisses d'épargne sont les petits bourgeois, les petits commerçants, les enfants mineurs appartenant pour la plupart à la classe aisée, c'est-à-dire des personnes que ne vise pas la loi sur les Retraites Ouvrières, tout au moins en ce qui concerne l'assurance obligatoire.

Pour terminer, nous devons ajouter, et c'est là un fait reconnu, que l'ouvrier est réfractaire à toute nouveauté, même lorsqu'elle lui est favorable. Un exemple nous en est fourni par le peu d'empressement avec lequel dans beaucoup d'industries les ouvriers ont accueilli le système de la copartnership, système dans lequel le patron associe ses ouvriers à son entreprise et leur en transfère en tout ou en partie la propriété sous forme de parts ou d'actions.

Il est vrai d'ailleurs que les syndicats socialistes les détournent violemment de cette voie qui les conduirait à l'union avec les capitalistes, tandis qu'ils ne cherchent qu'à les laisser sur le terrain de la lutte des classes.

Nous allons voir que les Retraites Ouvrières se sont trouvées en butte aux mêmes passions politiques dont l'effet ne pouvait être que considérable auprès des ouvriers qui, nous avons pu le constater, étaient si peu préparés par leur éducation sociale à s'astreindre à tout effort de prévoyance.

*
* *

Nous venons d'examiner dans les lignes précédentes certaines causes qui peuvent expliquer l'apathie et l'indifférence montrée par les ouvriers vis-à-vis de la loi des Retraites. Il nous reste à voir maintenant des causes plus actives qui se sont manifestées par la violente campagne menée contre la loi par les syndicats rouges et aussi, il faut bien le dire, par la réserve avec laquelle les Sociétés de

Secours Mutuels ont accepté au début la situation qui leur était faite.

L'impartialité nous fait un devoir de reconnaître que ces dernières institutions se sont ensuite rangées résolument du côté de la loi et que d'autre part les syndicats ordinaires, notamment les syndicats agricoles, ainsi que nous le verrons plus loin, ont fait les efforts les plus méritoires pour sa diffusion dans la population rurale.

Sur le premier point, il nous suffira de rappeler que les socialistes marxistes dont l'idéal est un bouleversement général de la Société, s'opposent à toute amélioration de la situation sociale de la masse ouvrière. Ils allèguent que toutes les institutions sociales ont pour but d'endormir l'ouvrier en lui donnant des satisfactions partielles et pour effet de perpétuer en le rendant tolérable le régime social actuel qu'il faudrait abolir.

M. Jules Guesde traduisait cet état d'esprit en écrivant le 26 août 1898, au sujet de l'Exposition d'Economie sociale : « véritable exposition dans le sens judiciaire et infamant du mot qui ne fera que fournir au prolétariat humilié et volé, de nouvelles raisons et de nouvelles forces pour poursuivre sa voie révolutionnaire ».

La Confédération Générale du Travail entreprit au début de l'année 1911 une campagne d'une violence inouïe contre la loi, tant par la voie de la presse que par des conférences publiques qu'organisèrent les syndicats qui lui sont affiliés.

Il ne s'agissait pas d'ailleurs dans cette campagne de

combattre, en corrélation avec les paroles de M. Jules Guesde, le principe même des Retraites Ouvrières, mais de faire échec à une loi jugée inacceptable telle qu'elle venait d'être promulguée.

Nous avons eu notamment sous les yeux plusieurs feuilles imprimées (avec prière de communiquer) éditées par les syndicats rouges, dans lesquelles il est recommandé de ne pas accepter la loi. Cette feuille demandait :

- 1° La suppression des cotisations ouvrières.
- 2° Un âge moins reculé.
- 3° Une retraite qui leur permette de vivre.
- 4° La substitution de la répartition à la capitalisation.

Nous aurons l'occasion de revenir plus loin, à propos de l'enquête faite en 1907, sur ces desiderata qui ont d'ailleurs été partiellement satisfaits par la loi du 27 février 1912 qui a abaissé l'âge de la retraite à 60 ans et élevé à 100 francs l'allocation de l'Etat.

La feuille en question recommandait en outre aux ouvriers de retourner sans aucun renseignement les listes individuelles que les préfectures avaient fait remettre à chaque assuré présumé.

Une telle propagande ne pouvait que porter des fruits.

Dans certaines localités particulièrement révolutionnaires, les bulletins de renseignements furent brûlés publiquement. Il n'y a pas lieu d'ailleurs d'attacher une grande importance à ce fait en lui-même heureusement exceptionnel, mais qui dénote néanmoins à quelle tension étaient montés les esprits.

Par contre, cette campagne menée contre une institution dont les ouvriers ne comprenaient qu'imparfaitement le fonctionnement et dont ils ne pouvaient encore apprécier les avantages éventuels, accrut la défiance générale et retint bien des salariés encore hésitants.

Signalons incidemment à propos de cette campagne qui a précédé la mise en application de la loi un assez curieux argument des syndicats rouges, qui consistait à déclarer que la carte d'identité dont doit être pourvu chaque assuré n'avait pour but que le rétablissement de l'ancien livret ouvrier qui avait soulevé tant de protestations autrefois.

Cet argument, preuve d'une évidente mauvaise foi, produisit néanmoins son effet dans certaines professions, telle l'ébénisterie où beaucoup d'ouvriers nomades s'embauchent sous de faux noms.

Bref, la Confédération Générale du Travail, une fois de plus, employait tous les moyens à sa disposition, même les moins recommandables, et le Gouvernement dans la propagande opposée ne luttait pas à armes égales.

D'autre part, ainsi que nous l'avons laissé entendre plus haut, la loi des Retraites venait d'être une grosse déception pour les dirigeants des Sociétés de Secours Mutuels.

Les mutualistes en effet auraient voulu être le pivot du fonctionnement même de la loi. Dans ce but ils avaient toujours préconisé le système belge de la mutualité subventionnée. Telle avait été d'ailleurs l'économie de certains projets de loi, notamment parmi ceux présentés au

cours de la huitième législature et dont le rapporteur fut M. Guieysse, qui prévoyaient que le service des Retraites serait assuré par les Sociétés de Secours Mutuels sous la garantie de l'Etat.

Tous les Congrès mutualistes se sont appliqués à arriver à cette fin : en 1900 le Congrès international de la Mutualité émettait le vœu « que les pouvoirs publics cherchent à réaliser l'assurance sociale et notamment le succès des pensions de retraite par un surcroît de concours et d'encouragements aux Sociétés mutuelles, plutôt que par la coercition légale et par l'intervention directe de l'Etat dans l'opération ».

Un peu plus tard, en 1904, le Congrès mutualiste de Nantes reprenait le même vœu. « Le Congrès, convaincu que la mutualité soutenue par les divers concours sociaux et encouragée par les pouvoirs publics est le meilleur moyen de réaliser toutes les institutions de prévoyance sociale, mais soucieux de voir constituer des pensions suffisantes au profit de tous les travailleurs sans exception, ne se croit pas en droit de repousser l'aide éventuelle de la loi dans cette entreprise, pourvu que l'établissement d'un système obligatoire respecte absolument l'autonomie et la variété des œuvres mutualistes et que l'accès de ces œuvres, toujours préférable pour l'intérêt comme pour la dignité des travailleurs, reste ouvert à tous les assurés par la reconnaissance de la liberté des moyens et de l'équivalence des services ;

« Emet le vœu que les Retraites Ouvrières soient orga-

nisées par la mutualité avec l'aide et sous le contrôle de l'Etat ou tout au moins que l'Etat organise le service sur ces bases et avec le concours des Sociétés de Secours Mutuels. »

Or la loi du 5 avril 1910 n'admit la participation directe et active des Sociétés de Secours Mutuels que sous certaines conditions difficiles à remplir, étant donné ce que nous avons dit plus haut sur le faible effectif de ces organismes.

L'article 17 de la loi en effet autorise toute Société ou Union de Sociétés de Secours Mutuels reconnue d'utilité publique ou libre, à se faire agréer par décret rendu sur la proposition du Ministre du Travail et du Ministre des Finances en vue d'assurer directement pour ses sociétaires les Retraites Ouvrières et Paysannes.

« La Société ou l'Union agréée reçoit et gère les cotisations, constitue et sert la pension qui bénéficie de tous les avantages concédés par la loi. En outre une indemnité annuelle de 1 franc par assuré est attribuée aux dites Sociétés. Pour obtenir l'agrément, les Sociétés ou Unions doivent fournir une liste des assurés obligatoires ou facultatifs qui demandent l'ouverture de leurs comptes individuels.

Le nombre des sociétaires portés sur cette liste ne doit pas être inférieur à 2.000 (art. 47 du règlement). »

Cette dernière condition, nécessaire d'ailleurs pour que la loi des grands nombres puisse rendre suffisamment constants les risques des Sociétés, mettait ces dernières

dans l'impossibilité quasi-absolue de se faire agréer, en rendant indispensable la formation de groupements, dont la réalisation est toujours difficile, étant donnée l'ambition de chacune d'elles peu disposée à s'effacer dans une vaste organisation,

Disons de suite qu'au 1^{er} janvier 1914, 34 Sociétés ou Unions ont demandé l'agrément prévu par la loi.

Le principe de l'obligation inscrit dans la loi en projet faisait naître aussi une grosse inquiétude chez les mutualistes.

Ceux-ci alléguaient en effet que le versement obligatoire prélevé sur le salaire de l'ouvrier allait épuiser complètement sa faculté d'épargne, de sorte qu'il ne pourrait continuer à cotiser pour l'assurance-maladie et abandonnerait ainsi la Société de Secours Mutuels à laquelle il était affilié.

C'est en vue de parer dans une certaine mesure à cette éventualité que la loi (art. 18) a accordé aux Sociétés de Secours Mutuels une allocation annuelle de 1 fr. 50 (ou 0 fr. 75 pour les assurés âgés de moins de 18 ans) par assuré, allocation qui doit être affectée à un dégrèvement de pareille somme sur la cotisation maladie de l'assuré.

Ce n'était là qu'un palliatif qui ne réussit pas à rassurer complètement les Sociétés.

Une autre mesure de la loi a consisté à admettre que toute Société ou Union de Sociétés de Secours Mutuels, *sans aucune condition d'effectif*, pourrait se charger de l'encaissement des versements obligatoires ou facultatifs de ses

adhérents si ceux-ci en font la demande. Toute Société ainsi admise à encaisser les versements de ses membres reçoit une allocation de 5 o/o sur le montant des encaissements.

Les mutualités firent un accueil très réservé à cette dernière satisfaction qui leur était accordée. Elles prétendirent qu'on les réduisait à de simples « agences de recouvrement » et que cette mesure n'était prise que pour endormir leurs légitimes revendications. Cependant les Sociétés s'avisèrent que ce modeste rôle pouvait leur réserver de réels avantages à condition de ne pas rester limité à leurs membres associés. Aussi réclamèrent-elles d'être admises à faire la collecte des versements de tous les assurés sans distinction qui accepteraient leur intermédiaire. Les mutualistes voyaient là, outre le bénéfice de l'allocation de 5 o/o sur des sommes plus considérables, un moyen et une occasion de recruter de nouveaux adhérents.

M. Lairolle, député, fut un de leurs plus ardents défenseurs et s'exprimait ainsi à la Chambre le 24 janvier 1911 :

«..... Il faudra, s'ils (les assurés) veulent faire le service de leurs pensions par les Sociétés de Secours Mutuels, qu'ils optent pour les organes mutualistes qu'on nous a mis dans l'impossibilité de constituer aussi complètement que nous aurions voulu. Et alors, que va-t-il se passer ? C'est pour cela, Messieurs, que je vous disais que j'apportais en ce moment les inquiétudes de la mutualité..... Savez-vous, dis-je, ce qui arrivera si nous n'arrivons pas à récolter cette clientèle qu'on nous a solennellement pro-

mise ? C'est que la plus grande partie de la clientèle des assujettis nous échappera, et ce jour-là la mutualité sera frappée dans ses œuvres vives ; elle sera frappée dans ses œuvres vives par la faute incontestable du pouvoir. Voilà la réalité ; il ne faut pas se payer de mots, il faut la voir telle qu'elle est : elle est menaçante pour la mutualité... »

Le même député écrivait dans le journal *l'Avenir de la Mutualité* le 18 février suivant :

« Le Gouvernement, loin de favoriser les Caisses de Retraites privées, dernier vestige de la prévoyance libre, les met dans l'impossibilité de vivre.

« Ah ! je sais bien qu'après avoir tenté de nous frustrer de la constitution des Retraites Ouvrières, on prétend nous réserver l'encaissement ; mais on a eu soin de limiter notre champ d'action en repoussant le texte du groupe mutualiste de la Chambre. Voilà la situation. Elle est *d'une gravité exceptionnelle* qui s'impose à l'attention de la mutualité tout entière et de tous ceux qui ont quelque désir de ne pas voir anéantir en France la prévoyance libre par la mutualité..... Il faudra bien qu'au moment opportun le Gouvernement déclare s'il veut empêcher les institutions privées de recueillir utilement la clientèle des futurs assurés. Il faudra qu'il dise une bonne fois pour toutes s'il veut, par des rectifications qui s'imposent, tenir vis-à-vis de la mutualité l'engagement solennel qui a été pris vis-à-vis d'elle de faire d'elle l'organe préféré parce que préférable des Retraites Ouvrières.

« En attendant cette échéance d'explications décisives et

nécessaires, il faut reconnaître que jamais la mutualité n'a traversé une phase aussi pénible et aussi obscure. *Profondément mécontente dans son ensemble, déroutée par les obscurités de la loi, la mutualité est paralysée par l'indécision et l'inquiétude.* Il faut qu'elle en sorte à tout prix et que, quoi qu'il arrive, quel que soit le résultat des efforts parlementaires, elle tente un héroïque effort pour arracher à l'étatisme dont on conspire à assurer le triomphe, tout ce qu'elle pourra conserver et gagner de la clientèle de la démocratie française. »

Ainsi qu'on peut le voir par les extraits ci-dessus, les mutualistes étaient bien près de se mettre en révolte ouverte contre la loi.

Bien qu'un revirement se soit produit ensuite, toutes ces discussions préalables firent un tort incontestable à l'institution des Retraites Ouvrières.

Or, nous avons examiné plus haut combien est encore imparfaite l'éducation sociale des travailleurs et combien ceux-ci étaient mal préparés à comprendre la loi des Retraites et à en accepter facilement les quelques charges nouvelles qui leur étaient imposées.

Il eût fallu à la loi qui nous occupe une campagne de pré-vulgarisation, une propagande d'idées générales sur son but essentiel et sa portée économique et sociale, une préparation rationnelle des intéressés à sa mise en train. En un mot, elle nécessitait à notre avis une œuvre de justification dont les résultats eussent été des plus heureux.

Or si cette propagande a eu lieu, si les Sociétés de Secours Mutuels, se contentant des quelques satisfactions qu'elles avaient reçues, ont pris ensuite loyalement parti pour la loi, le malaise qu'avaient provoqué ces discussions et toutes les furieuses attaques politiques de la Confédération Générale du Travail n'en fut pas complètement dissipé. Le doute et le mécontentement subsistaient et surtout l'indifférence dominait dans la masse des salariés.

Nous verrons plus loin qu'une des causes principales de l'échec partiel de la loi est sa complexité même qui facilement rebute les bonnes volontés.

Que dire alors lorsqu'à la place de ces bonnes volontés nous rencontrons l'indifférence sinon l'hostilité.

Dans ces conditions, il était à peu près impossible d'arriver à convaincre les futurs assujettis et le chemin qui s'offrait à la loi des Retraites à son entrée dans l'existence s'annonçait comme singulièrement rocailleux.

Les campagnes favorables.

Avant d'examiner les causes spéciales inhérentes à la loi elle-même et à son application, qui ont contribué à accentuer l'indifférence rencontrée au début, nous ne devons pas quitter ce chapitre sans dire quelques mots des efforts qui furent faits en faveur de la loi par deux institutions : les Sociétés de Secours Mutuels qui, après tant de controverses, prirent loyalement leur parti de l'état de choses existant, et enfin les Syndicats agricoles.

C'est en effet une pleine justice à rendre aux mutualités que de constater qu'après avoir lutté énergiquement pour obtenir la réalisation de leurs espérances, elles ont, bien que n'ayant pas obtenu entière satisfaction, mené ensuite une vigoureuse campagne auprès de leurs adhérents. Etant donnés les mécomptes rencontrés, les efforts des Sociétés de Secours Mutuels n'en acquièrent que plus de valeur.

Tant par la voie de leurs journaux que par des conférences, les Sociétés entreprirent une propagande en faveur de la loi. *L'Avenir de la Mutualité* fit éditer une brochure résumant les dispositions essentielles de la loi, afin d'en rendre la compréhension plus aisée aux assurés.

En outre les mutualistes s'organisèrent pour faire la collecte des versements et même pour constituer des Caisses d'assurances.

Une plume autorisée de la mutualité écrivait le 25 juin 1911 : « Il faut aujourd'hui se placer en face de la réalité. Une loi d'Etat a été promulguée, tous les citoyens doivent obéissance et respect à la loi, tout en se réservant l'action qu'ils croiront la meilleure pour son amélioration.

« La loi définit certains rapports que la mutualité a avec elle ; elle lui concède quelques avantages, la mutualité doit sous peine de suicide entrer immédiatement en collaboration avec l'Etat pour l'application au 1^{er} juillet de sa teneur intégrale...

« Redoublons donc d'activité pour que toutes les Sociétés organisent dans leur sein le service de la collecte

et aussi pour que tous les mutualistes s'affilient à des Caisses de Retraites, dont ils auront la gestion, afin de retirer du fonctionnement de cet organisme d'assurance de légitimes et importants profits. » On ne saurait mieux dire.

Les Sociétés ont répondu à cet appel puisqu'au 31 décembre 1913, 3.198 d'entre elles étaient autorisées à effectuer l'encaissement des versements de leurs membres. Ce nombre peut paraître faible au regard du nombre total des mutualités qui est de 23.000, mais il faut se rappeler que beaucoup de ces associations ne comprennent que quelques dizaines d'adhérents et n'ont par suite qu'un intérêt très médiocre sinon nul à faire la collecte des versements.

En outre nous pouvons relever à la même date 34 Caissees qui assurent directement le service des Retraites. Les Unions mutualistes, qui réunissaient déjà un nombre important de Sociétés, se sont groupées en quelques fédérations régionales pour arriver à la constitution de ces Caisses.

Le nombre des cartes annuelles qui leur a été transmis du 1^{er} janvier au 31 décembre 1913 se monte à 128.405 obligatoires et 22.420 facultatives.

Sous ce rapport les Caisses mutualistes viennent immédiatement après la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse, qui conserve une supériorité écrasante (2 millions 400.000 obligatoires et 700.000 facultatives), mais avant les Caisses régionales et départementales et les Caisses patronales.

On peut donc dire qu'un nouveau champ d'action s'ouvre à la mutualité, grandie déjà par l'appui qu'elle a prêté finalement à la mise en application de la loi. Elle espère, selon la prédiction de M. Millerand, qu'elle deviendra, en persévérant dans l'attitude qu'elle a prise et en raison des commodités qu'elle offre aux assurés, l'instrument préféré parce que préférable des Retraites.

Les syndicats agricoles.

Lors de sa discussion, le projet de loi sur les Retraites Ouvrières et Paysannes ne satisfaisait pas plus les desiderata et les intérêts des populations agricoles que ceux des mutualistes.

Nous verrons plus loin que les syndicats et associations agricoles avaient, lors des enquêtes de 1901 et de 1907, émis des avis nettement opposés au projet du Gouvernement notamment sur le principe de l'obligation. Quelques hommes clairvoyants avaient d'ailleurs reconnu depuis longtemps que la condition des salariés de l'agriculture était toute différente, au point de vue de la retraite, de celle des ouvriers de l'industrie et des employés du commerce. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce sujet.

Quoi qu'il en soit, par mesure de simplification certainement illusoire et pour ne pas retarder le vote d'une loi qui était en discussion depuis tant d'années, le législateur n'a pas fait état de ces différences et a traité les ouvriers agricoles de la même façon que ceux de l'industrie et du commerce.

Il faut remarquer que les populations rurales, par le calme de leur existence journalière, par leur instruction plus faible en général que celle de la population des villes, sont plus difficiles à entraîner dans la voie révolutionnaire, mais aussi plus lentes encore à adopter les progrès sociaux ou autres, que les habitants des grandes agglomérations.

Il en est résulté que les menées des syndicats rouges, qui, comme nous l'avons vu, avaient discrédité la loi auprès des ouvriers, n'ont eu que peu d'influence dans les campagnes. Mais la tâche qui consistait à secouer l'apathie et l'ignorance des salariés agricoles et à leur faire comprendre et apprécier les avantages réels, sinon adaptés entièrement à leurs besoins, que leur offrait la loi, était particulièrement ardue.

Les syndicats agricoles, les Unions et Sociétés d'agriculture l'ont tentée. Malgré leur déception, ils n'ont pas hésité à prendre nettement parti pour la loi et de même que les Sociétés de Secours Mutuels, ont voulu s'accommoder de l'état de choses existant.

Lors du Congrès des syndicats agricoles de Toulouse, M. de Marcillac prononçait ces paroles : « Nous avons un devoir à remplir. Nous devons nous engager résolument dans l'application des Retraites Ouvrières et Paysannes et par cela même qu'elle est le couronnement des syndicats agricoles. » Nous aurons en effet l'occasion de signaler plus loin que certains syndicats de prévoyance avaient antérieurement été créés par les syndicats agricoles.

A la même réunion, M. Toussaint déclarait : « Nous devons tâcher de nous adapter à la loi nouvelle qui sera appliquée d'une façon ou d'une autre : si ce ne sont pas les employeurs, les ouvriers et l'Etat qui paient, alors ce seront les employeurs et l'Etat ou l'Etat seul, d'où il résultera 300 millions d'impôts nouveaux. Nous aurons vu dans la loi l'ébauche d'une organisation professionnelle que nous voulons tous en groupant les agriculteurs dans les Caisses syndicales de Retraites. »

Finalement le Congrès « engageait les Unions régionales de syndicats agricoles à mettre à l'étude la question des Caisses autonomes professionnelles et invitait, en attendant, l'Union centrale des syndicats des agriculteurs de France à créer une Caisse centrale ».

Le projet de cette Caisse centrale a été étudié, mais malgré les efforts de l'Union il a été impossible jusqu'ici d'obtenir le minimum légal de 2.000 adhérents.

Il faut attribuer cet échec, momentanément nous l'espérons, à l'indifférence des salariés et au peu de succès que la loi a rencontré dans les campagnes.

Néanmoins on ne saurait trop louer les syndicats d'avoir soutenu la loi aussi imparfaite qu'elle se présentait et d'avoir lutté contre la néfaste campagne des syndicats rouges affiliés à la Confédération Générale du Travail.

Rien qu'à ce dernier titre, leur œuvre, qui d'ailleurs n'est pas terminée, a été profitable et doit leur mériter la reconnaissance des pouvoirs publics.

LES CAUSES SPÉCIALES

Nous avons constaté dans le chapitre précédent combien certains mécontentements et la campagne hostile menée contre la loi avaient accru par avance les difficultés auxquelles devait fatalement se heurter l'institution des Retraites Ouvrières, comme tel est le cas de tout progrès social dans l'état actuel de l'éducation de la masse.

Néanmoins on pouvait espérer qu'au fur et à mesure que la loi serait mieux connue, que les passions se seraient apaisées, les résistances ou du moins l'indifférence des assujettis s'affaibliraient rapidement et que la loi ne tarderait pas à entrer dans sa période d'application définitive et intégrale. Nous avons vu que les progrès constatés sous ce rapport, quoique sensibles, sont encore bien faibles au bout de quatre années de fonctionnement.

Quoique nous ne puissions personnellement aborder qu'avec une extrême réserve l'examen critique des dispositions de la loi des Retraites, nous essayerons cependant de préciser certains des points qui à notre sens en rendent l'application malaisée.

Les adversaires de la loi lui ont toujours reproché sa complexité. Il est incontestable que le législateur ayant cherché à satisfaire bien des intérêts particuliers (Sociétés

de Secours Mutuels, Caisses patronales, etc...) a été amené ainsi à établir des règles de détail d'une complexité redoutable, qui ont rendu la loi à peu près incompréhensible des intéressés dans l'ensemble de son fonctionnement et très ardue la tâche des fonctionnaires chargés d'en assurer l'application.

Or une loi qui s'adresse à la masse ouvrière, c'est-à-dire à des personnes en général d'une faible culture intellectuelle, doit de toute évidence être une loi essentiellement simple.

L'expérience a prouvé que malgré les notices répandues à profusion par le Gouvernement et par les Sociétés de Secours Mutuels, malgré les conférences faites de toutes parts, les salariés éprouvent une peine énorme à comprendre les quelques formalités qu'ils ont personnellement à remplir.

Ces formalités sont d'ailleurs en principe fort simples, puisqu'elles ne consistent pour les intéressés qu'à retirer leurs cartes annuelles à la mairie (à moins même que ces cartes ne leur soient remises directement), à les échanger chaque année, à apposer les timbres voulus à la fin de chaque mois et à faire choix d'une caisse d'assurance.

Nous avons été à même de constater personnellement que la simple formalité du versement en timbres est une cause d'erreur fréquente de la part des assurés. Il existe actuellement trois types de timbres correspondant aux diverses modalités que peut présenter le paiement des cotisations : timbres patrons, assurés et mixtes. Sur cette

base première, on a dû tenir compte, pour obtenir un nombre de coupures suffisantes dans chacune de ces variétés, tant de la périodicité normale des paies que de la différence des contributions selon qu'il s'agit des ouvriers adultes, des femmes ou des enfants. Enfin un type spécial de timbres a dû être créé pour constater les versements des propriétaires de métairies. Cette variété de timbres, qui était nécessitée par l'obligation d'envisager tous les cas prévus par la loi, a donné lieu à de grands mécomptes dans la pratique. Les intéressés, comme nous l'avons dit, ne paraissent pas, encore à l'heure actuelle, avoir pu se familiariser avec l'usage des timbres. Les nombreuses erreurs n'ont pas été sans causer des préjudices aux assurés. Le plus souvent, les assurés facultatifs (petits patrons, artisans...) ont une tendance naturelle, vu leur situation, à employer les timbres patrons alors qu'ils doivent faire usage de timbres du type assurés. Invités lors de l'échange de leur carte à rectifier leur erreur, beaucoup n'acceptent pas ce nouveau versement et refusent de persévérer. De toute façon, il en résulte un mécontentement et parmi les assurés une inquiétude qui se traduit par une défiance générale.

La disposition qui prévoit diverses Caisses auxquelles les assurés ont la faculté de faire ouvrir leur compte individuel, disposition qui par ailleurs permet une décentralisation avantageuse au point de vue économique et social, n'est pas non plus sans dérouter les assurés qui n'y voient qu'une concurrence commerciale.

D'ailleurs le Gouvernement a si bien senti cette difficulté qu'il a décidé que si un assuré ne savait quelle Caisse choisir ou s'il ne voulait en indiquer aucune, son compte serait ouvert à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse. Cet établissement se trouve ainsi être la Caisse de droit commun. Dans son rapport, en date du 12 janvier 1911, M. le député Chéron déclare que la Commission du budget de la Chambre a insisté pour que ce rôle fût attribué à la Caisse Nationale des Retraites, parce que celle-ci « présente des garanties si considérables de fonctionnement, qu'elle constitue la meilleure sauvegarde de l'application de la loi et aussi *parce qu'il y a intérêt peut-être à encourager, au moins jusqu'à ce que l'éducation des intéressés ait été faite*, l'unité du mode de placement... Les assujettis qui se seront assurés aux Caisses locales n'auront pas tous la même pension de retraite, tout en ayant fait des versements identiques. Nous ne disons pas que cette large liberté accordée par la loi soit mauvaise, bien qu'elle puisse présenter parfois de sérieux inconvénients ; mais nous croyons faire œuvre de simplification et de sécurité que d'orienter nettement l'assurance vers la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse ». Il est impossible d'indiquer plus clairement que l'admission des Caisses particulières dans le fonctionnement de la loi n'a été qu'une mesure destinée à satisfaire des intérêts peut-être très réels, mais en opposition avec la simplicité qui eût dû être la qualité principale de l'institution des Retraites Ouvrières.

Etant donné l'état d'esprit peu bienveillant des assurés, le rôle de l'administration pour leur faciliter l'application de la loi dans ses détails devait être primordial. Or, les fonctionnaires chargés de ce travail, malgré leur zèle incontestable, se sont trouvés en butte à des difficultés d'ordre matériel sans cesse renaissantes.

Nous en avons une preuve dans l'opération de l'échange des cartes annuelles, opération simple en elle-même, mais d'une importance capitale. Aux termes de l'article 14 du décret du 25 mars 1911, « les cartes annuelles doivent être remises aux assurés à leur domicile ; dans le cas où l'assuré est absent, une note est laissée lui indiquant que sa carte est tenue à sa disposition à la mairie ».

Dans les grands centres, à Paris et à Lyon notamment, il a été impossible de procéder à la distribution des cartes au domicile des intéressés et les mairies ont dû se borner à adresser par la poste une note aux assurés les invitant à venir retirer leur carte.

A ce sujet un préfet écrivait : « Lorsqu'ils sont touchés par la convocation de la mairie les invitant à se présenter, les assurés diffèrent souvent de plusieurs jours, de plusieurs semaines et même de plusieurs mois l'accomplissement de cette formalité. Parfois ils changent de domicile sans faire de déclaration à la mairie et sans laisser d'indication à leur concierge. Alors ils ne sont pas touchés par la convocation. D'une manière générale, un grand nombre d'assurés ne se rendent pas compte de l'intérêt qu'offre un renouvellement régulier des cartes. »

L'échange des cartes à domicile ne paraît pas donner des résultats plus heureux ainsi que le constatait un autre préfet. « Malgré les plus actives démarches, aucun assuré n'apporte sa carte à la mairie. Il faut donc aller la chercher à domicile. Le secrétaire de la mairie et le garde champêtre s'occupent de ce travail, mais il arrive presque toujours qu'il n'y a personne à la maison et malgré la délivrance d'une fiche, laissée à cet effet, il faut y retourner plusieurs fois. En outre, j'ai constaté que près de la moitié des assurés demandait toujours un délai de huit jours, quinze jours ou plus, afin de compléter les timbres qu'ils doivent me remettre. Les intéressés souvent ne savent plus où ils ont mis leur ancienne carte et doivent la chercher, ce qui demande parfois plusieurs jours, même des semaines. »

Toutes ces observations font ressortir l'indifférence des ouvriers et montrent que les efforts de l'administration demeureront stériles en l'absence du concours même des assurés.

Parmi les autres causes qui exercent une influence sur l'application de la loi, il faut ajouter, pour un certain nombre de départements, l'instabilité de la population ouvrière.

Les fréquents changements de résidence empêchent de suivre les assurés et d'obtenir une application normale de la loi. Les renseignements statistiques fournis par les préfets permettent d'évaluer à 120.000 au moins par an le nombre des assurés changeant de département. Ce

chiffre est certainement très inférieur à la réalité, car en raison de l'impossibilité où se trouvent les mairies de suivre tous les assurés dans leur changement de résidence, de nombreuses mutations ne figurent pas dans les statistiques. D'autre part, ces dernières ne tiennent compte que des changements définitifs de département.

Il faudrait aussi, pour avoir une impression exacte des difficultés que rencontrent les mairies et les préfectures, prendre en considération les nombreuses migrations saisonnières des ouvriers agricoles et des salariés étrangers et les changements de commune dans l'intérieur d'un même département. Bornons-nous à signaler à titre d'exemple sur ce dernier point que dans le département du Nord, le nombre des changements de résidence, de commune à commune, est évalué annuellement à 35.000, en Seine-et-Oise à 18.000 et dans le Finistère à 10.000.

Il convient en outre de remarquer, comme nous aurons l'occasion de le voir de façon plus détaillée, que la loi a rencontré des difficultés particulières dans les milieux agricoles. Le plus souvent, les petits cultivateurs se refusent à effectuer le versement de la contribution patronale au profit des salariés qu'ils emploient.

Enfin certaines circonstances particulières influent sur les conditions de l'application de la loi à diverses catégories d'assurés. C'est ainsi que les domestiques attachés à la personne refusent assez fréquemment, même sur l'invitation de leur maître, de se conformer à la loi. Beaucoup de ces salariés, surtout parmi les femmes, ne considèrent

pas leur situation définitive et ne trouvent aucun intérêt à commencer des versements qu'ils ne continueront pas.

La même raison est invoquée par les ouvriers agricoles, notamment les domestiques de ferme, qui espèrent devenir petits cultivateurs ou fermiers et qui craignent, à tort d'ailleurs, que les versements qu'ils effectueraient ne soient perdus.

L'application de la loi est aussi particulièrement difficile pour les salariés intermittents, changeant fréquemment d'employeurs. Souvent ces salariés appartiennent à la portion la plus imprévoyante de la classe ouvrière. Il est donc bien difficile de les atteindre et de les suivre.

On peut voir par ces quelques exemples combien la tâche de l'administration est ardue si les assurés ne font pas preuve d'une évidente bonne volonté en réclamant eux-mêmes leur inscription sur les listes, en provoquant l'échange de leurs cartes annuelles et en avisant les municipalités de leur changement de résidence.

Etant donné que la loi, comme nous le verrons plus loin, n'est dans l'état actuel des choses que théoriquement obligatoire, ce n'est que la propagande faite auprès des intéressés qui peut conduire au but cherché et donner des résultats satisfaisants.

Les premières liquidations d'allocations effectuées au profit des assurés auraient dû, mieux encore que toute propagande, provoquer l'adhésion de certains réfractaires ou simplement hésitants. En fait, elles ne paraissent avoir eu ce résultat qu'auprès des salariés âgés et près

d'atteindre l'âge de la retraite, dont le nombre, comme nous l'avons vu, est considérable par rapport au chiffre total des assurés inscrits.

Bien plus nous devons signaler que dans certains cas, auxquels il a été partiellement remédié depuis, les liquidations de quelques pensions devinrent une arme nouvelle pour les adversaires de la loi. Il s'agit en l'espèce des pensions ne comportant aucune allocation ou bonification de l'Etat.

Le législateur en effet s'était préoccupé de la situation des salariés âgés de plus de 30 ans au 3 juillet 1911 et qui, par suite, ne pourraient à leur 60^e année justifier des trente versements réglementaires. Il a réduit en leur faveur le nombre d'années exigé pour bénéficier de l'allocation entière.

Pour pouvoir prétendre aux avantages de cette période transitoire, les assurés devaient justifier, au moment de leur inscription, qu'à la date du 3 juillet 1911, ils étaient salariés (pour les assurés obligatoires) ou exerçaient leur profession (pour les assurés facultatifs) depuis au moins trois ans, c'est-à-dire depuis le 3 juillet 1908.

Il est résulté de cette mesure que certains assurés salariés ou petits patrons au 3 juillet 1911, mais ne pouvant justifier de la seconde condition exigée, ont eu leur pension formée uniquement de la rente produite par leurs versements à l'exclusion de toute allocation ou bonification de l'Etat.

Dans ces conditions, un nombre assez important d'as-

surés se virent allouer des titres de rente tout à fait dérisoires. Quelques-uns n'atteignent que 0 fr. 20 par an, soit 0 fr. 05 par trimestre.

L'inscription sur les listes d'assurés des titulaires de ces pensions était d'ailleurs strictement légale et au surplus ceux-ci n'étaient en l'espèce aucunement lésés, puisqu'ils bénéficiaient de la rente produite par des versements insignifiants (quelques francs ou même quelques centimes) augmentés même de la majoration de moitié pour les assurés facultatifs, qui par une conséquence bizarre de la loi se trouvaient être privilégiés par rapport aux assurés obligatoires. Néanmoins il est facile de penser quel effet de telles rentes annuelles firent sur l'entourage des bénéficiaires. Les adversaires de la loi ne manquèrent pas de saisir cette occasion et d'exploiter le mécontentement et la déception qui s'en suivirent.

En présence des réclamations des intéressés et des rapports des préfets unanimes à constater les conséquences déplorables de cette situation, il a été admis par la loi récente du 17 août 1915 que les assurés dont la pension serait inférieure à 4 fr. (soit 1 franc par trimestre) pourraient demander le remboursement intégral de leurs versements. Il apparaît malheureusement que cette décision a été prise trop tard pour produire un effet utile.

Toutes les difficultés de fonctionnement que nous venons d'examiner ont donc paralysé les efforts de l'administration en vue de recruter les adhérents à la loi par les moyens qui étaient à sa disposition.

Du moins le Gouvernement restait-il armé du principe de l'obligation inscrit dans la loi !

Mais un échec terrible allait être donné à ce principe par un arrêt de la Cour de cassation rendu le 11 décembre 1911. Les conséquences de cet arrêt ont eu à notre sens une telle importance sur l'application de la loi des Retraites qu'il convient de l'étudier avec tous les développements nécessaires.

**L'obligation et l'arrêt de la Cour de cassation
du 11 décembre 1911.**

C'est au cours de la septième législature, dans le projet déposé au nom du Gouvernement le 25 octobre 1898, que fut formulé pour la première fois le principe de l'obligation en ce qui concerne les assujettis à la loi des Retraites Ouvrières. La Commission de la Chambre s'y rallia et depuis cette époque l'assurance obligatoire fut inscrite dans tous les textes présentés au Parlement, y compris le projet de la Commission du Sénat.

Cette question de l'obligation fit l'objet, dans les deux assemblées, de longues controverses qu'il est impossible de rapporter dans cette étude.

Bien que le résultat des enquêtes de 1901 et de 1907 fût, comme nous l'avons dit, nettement favorable à l'assurance libre, le Parlement a toujours persisté dans cette idée que l'obligation était le seul moyen d'arriver au résultat cherché qui est d'atteindre surtout l'imprévoyant.

M. Guieysse dans son rapport écrivait : « Etant donnée l'imprévoyance qui se manifeste encore trop souvent chez l'ouvrier, si l'obligation n'est pas inscrite dans la loi, le nombre des salariés qui se constitueront une retraite sera infime ; en un mot l'assurance en vue de la retraite sera obligatoire ou ne sera pas. »

Malgré l'exemple de la Belgique où fonctionnent les Retraites Ouvrières basées sur le système de la liberté, l'obligation était donc considérée comme la condition de vie ou de mort de la loi en France.

Il restait à rendre cette obligation une réalité tangible et non un mot vain inscrit dans la loi. Pour atteindre ce but, il fallait obliger les assurés à effectuer leurs versements.

Or la loi du 5 avril 1910 prévoit deux modes de perception des versements. Le premier consiste dans le prélèvement par les patrons des cotisations des assurés sur les salaires qui leur sont dus ; on donne à cette perception le nom de précompte, parce qu'il s'opère avant que les espèces soient comptées à l'assuré. L'autre mode de versement, qui n'a été institué que pour donner une satisfaction aux Sociétés de Secours Mutuels, consiste dans l'encaissement des cotisations (des assurés seulement) par ces institutions ou autres organismes autorisés à cet effet.

Le principe du précompte ne fut pas accepté sans discussion au Sénat. Il finit cependant par triompher. Les partisans du précompte soutenaient qu'il était l'accessoire indispensable, le corollaire même de l'obligation. En faisant

du patron le percepteur et le collecteur obligé des salariés qu'il emploie, on rendait les poursuites possibles alors qu'elles offraient des difficultés bien autrement grandes en ce qui concerne l'ouvrier ; « le précompte est obligatoire pour le patron, parce que s'il n'est pas effectué, c'est la base même de la loi, l'obligation, qui est ébranlée » (Monis et Ribot, 24 décembre 1909).

L'article 3 de la loi dispose donc : « Les versements des salariés sont prélevés sur le salaire par l'employeur lors de chaque paye. Le montant total du prélèvement et de la contribution patronale est représenté par un timbre mobile que l'employeur doit apposer sur la carte de l'assuré. »

Nous trouvons la sanction de cette règle dans l'article 23 de la loi : « L'employeur ou l'assuré par la faute duquel l'apposition des timbres, prescrite par la présente loi, n'aura pas eu lieu, sera passible d'une amende égale aux versements omis prononcée par le juge de simple police quel qu'en soit le chiffre, sans préjudice de la condamnation, par le même jugement, au paiement de la somme représentant les versements à sa charge et qui sera portée au compte individuel de l'assuré. L'amende sera versée au fonds de réserve

« L'employeur qui a été dans l'impossibilité d'apposer le timbre prescrit pourra se libérer *de la somme à sa charge* en la versant chaque mois directement ou par la poste au greffier de la justice de paix ou à l'organisme, reconnu par la loi, auquel serait affilié l'assuré.

« Tous les trois mois, le greffier déposera les sommes par lui touchées à la Caisse des dépôts et consignations. »

Dès la mise en application de la loi, les patrons se préoccupèrent de savoir quelles étaient exactement les obligations auxquelles ils étaient tenus aux termes des articles 3 et 23 de la loi, notamment au cas où l'ouvrier ne possède pas de carte ou refuse de la produire lors de la paie. Comment fallait-il interpréter la disposition de l'article 23, § 2 : « L'employeur qui a été dans l'impossibilité d'apposer le timbre prescrit *pourra se libérer de la somme à sa charge* en la versant... » ?

Certains commentateurs de la loi firent remarquer que la loi dit expressément que le patron « pourra » se libérer de cette manière, qu'elle ne spécifie pas qu'il devra le faire et qu'en conséquence il n'y avait là pour le patron qu'une simple faculté.

En outre, la somme « à sa charge » doit-elle s'entendre de la seule part patronale ou du versement ouvrier doublé de la contribution patronale ? En un mot, l'employeur, en présence d'un salarié qui n'a pas de carte, doit-il quand même opérer le prélèvement ?

Saisi de cette question, M. Paul Boncour, Ministre du Travail, lut au Sénat le 30 mai 1911 la lettre suivante, qui, approuvée au Conseil des ministres, fut adressée aux préfets : « Sous réserve de la jurisprudence à intervenir, car c'est aux tribunaux qu'il appartient de donner à la loi une interprétation définitive, j'estime que la loi du 5 avril 1910 étant fondée d'une part sur le double versement

obligatoire du patron et de l'ouvrier, d'autre part sur le prélèvement patronal lors de chaque paie explicitement imposé par le paragraphe 1^{er} de l'article 3, ce prélèvement doit être opéré même si l'ouvrier n'a pas encore satisfait en ce qui le concerne aux prescriptions de la loi. J'ajoute que le paragraphe 2 de l'article 23 précise le moyen qui est offert au patron de s'acquitter de ses obligations, bien que l'ouvrier ne se soit pas mis en règle avec la loi. Cet article prescrit, en effet, que l'employeur peut se libérer de la somme à sa charge en la versant, à la fin de chaque mois, directement ou par la poste au greffier de la justice de paix. A moins de faire apparaître entre l'article 3 et l'article 23 une contradiction qui détruirait toute l'efficacité de la loi, la somme « à sa charge » ne peut évidemment s'entendre que du double versement ouvrier et patronal dont l'employeur est responsable, en vertu des paragraphes 1^{er} et 3 de l'article 3..... »

Telle était l'interprétation officielle des articles 3 et 23 de la loi qui règlent l'obligation.

La question se posa d'ailleurs pratiquement dès les premiers jours d'application de la loi dans les circonstances suivantes que nous rapportons intégralement :

Le 6 juillet 1911, Marcel Carel, ouvrier de Bellamy, fabricant de registres, au moment du règlement de quatre journées de travail que son patron lui devait à raison de 5 francs l'une, refusa d'accepter la retenue de 0 fr. 12 que Bellamy entendait lui faire supporter : il prétendait ne pas être assujéti à la loi parce que ses ressources annuelles

dépassaient 5.000 francs ; il ne présenta par suite à son patron aucune carte sur laquelle celui-ci pût apposer les timbres prescrits. Le patron conserva le montant des salaires de son ouvrier et le congédia immédiatement sans respecter le délai d'usage dans son industrie.

Carel appela Bellamy devant le Conseil des prud'hommes, demandant qu'il soit condamné à lui payer : 1° la somme *intégrale* de 20 francs pour salaires ; 2° la somme de 1 franc pour indemnité de non paiement ; 3° la somme de 30 francs pour dommages-intérêts ou huitaine de congé ; 4° la valeur d'une journée de travail pour défaut.

Le Conseil des prud'hommes, qui, soit dit incidemment, contrairement à la prétention du sieur Carel, se reconnut compétent pour statuer sur la question de savoir si celui-ci était assujetti ou non à la loi des Retraites Ouvrières et Paysannes, donna gain de cause à l'ouvrier et condamna Bellamy.

Ce dernier forma un pourvoi contre ce jugement. Voici *in extenso*, du moins en ce qui concerne la question du précompte, le texte de l'arrêt rendu par la Chambre civile de la Cour de cassation qui allait fixer la portée des obligations patronales :

« Sur le premier moyen du pourvoi, pris de la violation des articles 3 et 23 de la loi du 5 août 1910, en ce que le jugement attaqué a dit que l'employeur n'avait pas le droit de prélever sur le salaire de l'employé qui s'y refuse, les versements à sa charge :

« Attendu que le jugement attaqué constate que Carel,

ouvrier de Bellamy, à qui était due la somme de 20 francs pour quatre journées de travail, a refusé de subir la retenue de 0 fr. 12 que voulait lui imposer l'employeur, bien qu'il ne présentât aucune carte sur laquelle pût être apposé le timbre destiné à constater et le prélèvement et la contribution patronale ; que le dit jugement a décidé que le défaut de présentation de la carte ne permettait pas le précompte du versement à la charge de l'employé ; qu'il a, en conséquence, condamné Bellamy à payer à Carel la somme de 20 francs sans retenue et aussi une somme de 1 franc à titre de dommages-intérêts pour retard apporté au règlement du salaire ;

« Attendu qu'en statuant ainsi il a fait une juste application de la loi ;

« Attendu qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 5 avril 1910, la retraite de vieillesse, que l'article 1^{er} assure aux salariés des deux sexes, est constituée par leurs versements tant obligatoires que facultatifs, par les contributions des employeurs et par les allocations viagères de l'Etat ; que les versements obligatoires des salariés, qui ne sont adhérents ni à une Société de secours mutuels ni à une Caisse autorisée par l'Etat, sont, d'après l'article 3, prélevés par l'employeur sur le salaire, lors de chaque paie, et constatés par l'apposition sur une carte délivrée aux salariés par les soins de l'Administration d'un timbre mixte, dont la valeur représente le prélèvement et la contribution patronale d'égale importance ;

« Attendu que ces prescriptions de l'article 3 seront ob-

servées toutes les fois qu'au moment de la paie l'employé présentera la carte destinée à l'apposition du timbre ou bien, aussi, lorsque la dite carte ne lui ayant pas encore été délivrée, il consentira au prélèvement du versement à sa charge sauf apposition ultérieure du timbre, qui, seul, constate l'exécution de la loi ; qu'il en sera autrement lorsque l'employé, que la carte lui ait été remise ou non, refusera soit de la présenter lors de la paie, soit d'autoriser, à ce moment, l'employeur à effectuer le prélèvement déterminé par la loi ; qu'en effet, aucune disposition de cette loi n'autorise l'employeur à se faire juge de la légitimité de la résistance de l'employé et ne lui donne le droit de le contraindre à supporter une diminution de son salaire ; que, si le législateur a eu la pensée d'attribuer à l'employeur un tel pouvoir et de l'obliger à en faire usage, il n'y a pas persévéré ;

« Que l'article 23 ne laisse aucun doute à cet égard ; que les dispositions en sont inconciliables avec le droit qu'aurait eu l'employeur de prélever une retenue sur le salaire de l'employé qui ne présentait pas sa carte ; que dans un premier paragraphe, cet article prévoit le cas où l'apposition du timbre n'a pas eu lieu par la faute de l'employeur ou par celle de l'employé ; qu'il punit cette faute d'une amende sans préjudice de la condamnation au paiement de la somme représentant les versements à la charge du contrevenant ; que cette condamnation, quand elle frappe l'employé en faute, ne s'explique que par cette raison que le défaut de présenta-

tion de la carte n'a pas permis à l'employeur de prélever lesdits versements ; que, dans un second paragraphe, le même article s'occupe de l'employeur qui a été dans l'impossibilité d'apposer le timbre prescrit et qui n'en demeure pas moins tenu de sa propre contribution ; qu'il déclare que cet employeur pourra se libérer de la somme à sa charge en la versant, à la fin de chaque mois, directement ou par la poste, au greffier de la justice de paix ou à l'organisme reconnu par la loi ; que les mots « à sa charge » ne peuvent avoir dans le second paragraphe une signification autre que celle qu'ils ont dans le premier ; que la contribution patronale est la seule somme qui soit à la charge de l'employeur comme les retenues sont à la charge de l'employé ; que, si l'employeur a la faculté de se libérer par le versement de sa seule contribution, c'est que l'impossibilité d'apposer le timbre prescrit l'a affranchi de l'obligation de prélever sur le salaire de l'employé les versements à la charge de ce dernier ;

« Qu'il suit de là que Bellamy était sans droit pour imposer à Carel son employé, qui s'y refusait, une retenue de 0 fr. 12 sur le salaire qu'il lui devait pour quatre journées de travail, alors que Carel ne présentait pas la carte sur laquelle pût être apposé le timbre prescrit par la loi ;

« Par ces motifs,

« Rejette le pourvoi. »

Nous ne pouvons qu'approuver la teneur de l'arrêt qui vient d'être cité.

Il nous semble, en effet, que jamais le législateur n'a

songé à investir le patron du droit exorbitant d'exercer vis-à-vis du salarié, son cocontractant, une sorte de pouvoir juridictionnel. C'est l'Administration seule qui a mission de reconnaître si un ouvrier a ou non qualité d'assujetti. En cas de contestation, les articles 196, 197 et 198 du Règlement d'administration publique du 25 mars 1911 en ont attribué la connaissance au juge de paix et sur appel au tribunal de première instance. L'assujettissement ne résulte que de l'inscription sur la liste des assurés et ne se prouve que par la présentation de la carte.

Tout le titre I^{er} du décret du 25 mars 1911 est consacré à l'établissement des listes d'assurés. Le patron n'est appelé à y jouer aucun rôle.

D'autre part, M. Viviani a formellement reconnu à la séance du 9 juin 1911 que les versements « à la charge » de l'employeur ne sont, dans le premier paragraphe de l'article 23, que ceux qui constituent le montant de la contribution patronale.

Dans l'état actuel de la loi, il y a un versement à la charge du patron et un versement à la charge de l'assuré,

Le versement au greffe n'a été établi que pour donner une commodité à l'employeur pour exécuter la loi et faciliter sa libération par la possibilité d'une consignation.

Le patron doit l'intégralité du salaire convenu et ne peut contraindre son ouvrier ou son employé à subir sur ce salaire une retenue à laquelle, à tort ou à raison, lui, le salarié ne veut pas se soumettre. Si ce dernier commet ainsi une contravention, il appartiendra aux juges com-

pétents de le dire et de condamner le délinquant. Le patron ne peut être son juge en prélevant de force le versement auquel le salarié est simplement « présumé » tenu.

Nous pouvons trouver l'expression de cette idée dans le rapport déjà cité de M. Cuvinot en 1909 qui disait : « ... A la condition de justifier des versements, l'assujetti demeure absolument libre. Il pourra verser entre les mains de l'employeur, en échange de timbres-retraites, la cotisation dont il est redevable ou porter le montant de cette cotisation soit à la Société de Secours Mutuels à laquelle il sera affilié, soit à la Caisse qu'il aura choisie.

« On ne saurait admettre par suite que l'employeur soit investi du droit d'opérer les prélèvements sur les salaires de l'ouvrier.

« Pareille intervention serait la négation de la faculté laissée aux assujettis par l'article 15 (libre choix de la Caisse d'assurance).

« Mais nous avons dû envisager l'hypothèse du retard apporté par l'ouvrier au paiement de ses cotisations.

« Si le patron peut être constitué comme intermédiaire entre ses employés et les Caisses du Trésor, il nous paraît inadmissible qu'il soit considéré comme un agent du fisc autorisé de plein droit à opérer une saisie sur les salaires. C'est à l'Etat seul qu'il appartiendra d'exercer ce droit sous sa responsabilité. »

Ces lignes étaient écrites en 1909 et il n'apparaît pas que le législateur y ait fait d'objection et ait plus tard modifié ses vues premières.

Ainsi la loi est formelle et si les pouvoirs publics veulent imposer l'obligation du précompte aux employeurs, des modifications expresses devront être votées.

Il restait à décider de la responsabilité pénale de l'employeur.

C'est ce qu'a fait la Chambre criminelle de la Cour de cassation dans un arrêt du 22 juin 1912 qui est venu ajouter à la jurisprudence que nous venons d'étudier, et qui a admis que, dans le cas de non présentation de la carte d'assuré, c'est le salarié qui est en faute et que l'employeur est en conséquence exonéré de toute faute pénale : la consignation au greffe de la justice de paix n'étant qu'une faculté de se libérer de la somme à sa charge.

« On ne saurait soutenir, dit l'arrêt en question, en l'absence d'une disposition précise de la loi, qu'il existe à la charge de l'employeur une présomption de faute et que celui-ci n'aurait pour établir sa bonne foi d'autre moyen de preuve que la consignation au greffe de la justice de paix, puisque la somme « à la charge de l'employeur » ne peut s'entendre que de la contribution patronale et d'autant plus que *cette consignation est une simple faculté* que la loi a donnée à l'employeur, mais non une obligation créée par elle à sa charge. »

Toutefois, par un arrêt du 6 février 1913, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a reconnu que l'employeur restait débiteur de sa contribution, même après le règlement du salaire et en cas de présentation de la carte par l'assuré.

En résumé, la jurisprudence paraît donc absolument fixée en ce qui concerne les droits et obligations des patrons : ils ne peuvent opérer le précompte contre la volonté du salarié, le versement au greffe de leur contribution n'est pour eux qu'une faculté et ils demeurent néanmoins toujours redevables de leur propre contribution.

Avant d'examiner l'influence qu'a exercée cette jurisprudence sur l'application de la loi, nous devons remarquer que le respect de l'obligation est fort difficile à assurer en s'adressant directement à l'assujetti.

Qu'arrivera-t-il lorsqu'un assuré, au mépris de l'article 2 de la loi, refuse d'effectuer ses versements ? Nous avons vu que le patron n'est pas juge en l'espèce et ne peut l'y contraindre.

L'article 23 est applicable dans ce cas, puisqu'il dispose que « *l'assuré par la faute duquel... sera puni d'une amende égale aux versements omis* ». C'est le tribunal de simple police qui est compétent et cela, à quelque chiffre que puisse s'élever l'amende. Mais cette disposition n'a guère de portée pratique. Les poursuites contre un ouvrier sont la plupart du temps illusoires. En outre, comment le juge de simple police sera-t-il saisi ? La loi étant muette sur ce point, les règles du droit commun sont applicables et l'action pourra être mise en mouvement, soit par les Sociétés et Caisses admises à faire la collecte des cotisations en tant que parties lésées, soit par le commissaire de police ou le maire du chef-lieu de canton en qualité d'officier du ministère public.

Il est évident que les Sociétés hésiteront toujours à faire poursuivre un de leurs membres dans la crainte, justifiée, de les perdre définitivement dans l'avenir, et que les officiers du ministère public précités seront bien rarement informés de l'identité des délinquants.

Quelle que soit l'opinion que l'on professe au sujet du principe même de l'obligation, il faut admettre avec l'Administration que le seul moyen de faire respecter ce principe, dès lors qu'il est inscrit dans la loi, est d'engager la responsabilité des patrons.

Aussi les arrêts que nous avons cités plus haut, notamment celui du 11 décembre 1911, eurent-ils un grand retentissement.

L'influence de ces décisions judiciaires ne tarda pas à se faire sentir et les préfets en constatèrent les conséquences fâcheuses sur l'application de la loi, dans des rapports adressés au ministère du Travail et dont nous extrayons les remarques suivantes :

« Des employeurs qui effectuaient un prélèvement sur les salaires de leurs ouvriers et obtenaient ainsi que ces derniers se soumissent à la loi ont douté de la légalité de leur action et leur zèle s'est singulièrement relâché. Ceux des patrons qui désiraient le plus vivement maintenir l'application de la loi dans leurs établissements ont cherché, dans des stipulations contractuelles insérées au règlement d'atelier, le moyen d'obliger leurs ouvriers à se conformer à la loi en exigeant la présentation d'une carte à l'embauchage et au moment de la paie. Mais un certain

nombre d'employeurs, préoccupés surtout de ce que la loi n'était pas appliquée dans les établissements similaires, cessèrent de tenir la main à l'exécution de la loi dans leur établissement. »

Un préfet signalait « que depuis les arrêts de la Cour de cassation, bien des patrons ne se sont pas conformés aussi exactement qu'auparavant à l'obligation du versement patronal. Cette jurisprudence a jeté un grand désarroi dans l'application de la loi. Les patrons ne savent plus exactement quelles sont leurs obligations et il n'y a guère que la grande industrie et les administrations qui opèrent les versements au greffe. »

« Depuis l'établissement de la jurisprudence actuelle, constate un autre préfet, un grand nombre d'assurés qui avaient d'abord retiré leurs cartes et effectué des versements deviennent réfractaires. »

Toutes ces observations sont significatives.

Nous devons ajouter en outre qu'il est à peu près impossible d'engager efficacement des poursuites contre les patrons, qui, résolument hostiles à la loi, se refusent à apposer leur propre cotisation sur les cartes présentées par les assurés. En effet, le plus souvent il est impossible d'établir, ainsi que l'exige la jurisprudence, que le salarié a présenté sa carte au moment de la paie et que l'employeur a refusé d'apposer des timbres.

Aussi à ce sujet un préfet relatait « qu'aucune poursuite n'ayant pu être exercée, un certain nombre de patrons, rassurés par l'inaction des pouvoirs publics et autorisés à

croire qu'à la suite de l'arrêt du 11 décembre 1911, la loi était facultative, ont cessé d'apposer des timbres sur les cartes de leurs ouvriers ».

L'influence des arrêts de la Cour de cassation sur l'application de la loi a donc été considérable.

Nous pouvons en avoir une preuve décisive par l'examen des chiffres constatant les versements effectués au fonds de réserve en vertu de l'article 23, § 2 et qui sont les suivants :

1911	232.114.89
1912	654.691.94
1913	445.557.62

Ainsi, le chiffre des versements effectués en 1913 a été de plus de 200.000 francs inférieur à celui obtenu en 1912. L'influence de la jurisprudence sur ces versements est d'autant plus frappante que le chiffre constaté en 1912 (654.000 fr.), a été obtenu principalement par les versements effectués au fonds de réserve durant les deux premiers trimestres de l'année, c'est-à-dire par ceux que les patrons avaient opérés à la fin de 1911 au greffe de la justice de paix.

Nous devons dans cette étude ranger l'interprétation donnée par la Cour de cassation à l'article 23 de la loi, comme la cause primordiale des progrès insignifiants de la loi des Retraites Ouvrières.

En effet, nous avons montré combien la masse ouvrière était peu préparée à l'effort de prévoyance qui lui était

demandé et nous avons vu combien le fonctionnement de la loi était complexe et difficilement accessible à ceux qui étaient appelés à en bénéficier.

L'Administration pouvait espérer, du moins, que la pénétration de la loi dans la classe salariée serait hâtée grâce aux patrons qui, pour ne pas encourir les sanctions prévues, obligeraient les assurés à opérer leurs versements. Or cette sanction est pratiquement inopérante et même inapplicable.

Les employeurs, au contraire, se trouvent détournés par leur intérêt personnel d'appliquer la loi dans leur établissement. Ils ont en effet un intérêt pécuniaire direct à ce que leurs ouvriers ne leur présentent point leurs cartes d'assurés.

Lorsqu'un salarié présente sa carte, l'employeur est astreint à verser sa contribution, mais dans le cas contraire son obligation devient tellement imprécise qu'en fait on peut dire qu'elle n'existe plus.

Le Gouvernement ne s'est d'ailleurs pas laissé tromper sur la gravité de la situation nouvelle en ce qui concerne le caractère obligatoire de la loi et plusieurs projets ou propositions de lois ont été déposés dans le but de modifier l'article 23 de la loi actuelle.

Nous devons citer le projet de loi déposé à la Chambre des députés le 14 novembre 1912. Le nouvel article soumis envisage les différentes espèces qui sont de nature à se présenter en cas de non-apposition des timbres lorsqu'il n'y a pas lieu de provoquer les sanctions pénales. Il

fait d'abord appel à une simple procédure de mise en demeure lorsque l'employeur ou l'assuré ne se sont pas acquittés des obligations mises à leur charge. Mais en cas de récidive constatée dans le cours de l'année, la faute est présumée et ce régime civil fait place aux sanctions pénales. Enfin lorsque l'employeur n'a pu effectuer le prélèvement, il n'est pas rendu responsable de l'hostilité de ses salariés contre la loi, mais n'en peut tirer avantage et doit verser sa contribution personnelle au préfet.

Une proposition de loi déposée par M. Ernest Lairolle sur le bureau de la Chambre le 30 janvier 1913 est beaucoup plus catégorique et engage entièrement la responsabilité des employeurs. « Si un salarié n'est pas muni de sa carte annuelle, son employeur devra lui en procurer une. Le précompte devra être effectué en tout état de cause et l'employeur sera pénalement responsable des versements omis. »

Ajoutons que la question reste en suspens et qu'aucun de ces projets ou propositions de loi n'a reçu jusqu'à ce jour la consécration législative.

Notre opinion personnelle est que l'obligation est bien difficile à faire respecter lorsque l'opposition vient des intéressés eux-mêmes.

En ce qui concerne les assurés, les poursuites collectives sont pratiquement impossibles. On ne peut poursuivre un million de délinquants par exemple.

Les poursuites contre les patrons n'auront d'effet que dans la grande industrie et dans les établissements qui

occupent un grand nombre d'employés. Or là, le plus souvent l'organisation est administrative et la loi est déjà appliquée.

Il nous paraît qu'il sera toujours précaire d'espérer atteindre les maisons de moyenne et de petite importance qui sont le grand nombre.

Les tournées d'inspecteurs analogues à celles des inspecteurs du travail pour la loi sur le repos hebdomadaire ou pour celle sur la durée du travail ne donneraient qu'un médiocre résultat. Si le contrôle de ces derniers aboutit à un résultat relativement satisfaisant, c'est que ces fonctionnaires bénéficient bien souvent du concours même des ouvriers ou employés, qui, par dénonciation anonyme, les avisent d'un état de choses dont ils souffrent et qu'ils désirent voir cesser. Là où employeurs et salariés sont d'accord, tout contrôle est voué à un échec.

La loi ne deviendra obligatoire que lorsque les salariés auront compris qu'il est de leur intérêt de la rendre telle.

Ajoutons qu'il est presumable qu'alors, bien peu de patrons chercheront à échapper à leurs obligations. La plupart actuellement ont une attitude purement passive et non hostile. Ils ne versent pas parce qu'il ne leur est rien réclamé par leurs employés.

Une classe de salariés demeurera toujours particulièrement difficile à atteindre : nous voulons parler des serviteurs attachés à la personne. Là, plus qu'ailleurs, en cas de refus des salariés de se soumettre à la loi, les contrôles demeureront impossibles.

Quoique partisan du régime de la liberté, il ne nous paraît pas que le législateur puisse à l'heure actuelle revenir en arrière et effacer de la loi le principe de l'obligation qu'il a tant de fois déclaré intangible. Néanmoins il nous semble que les pouvoirs publics doivent, en la circonstance, agir avec beaucoup de ménagements sans avoir recours à des mesures nouvelles qui ne pourraient être que vexatoires, et éviter ainsi de compromettre la paix sociale pour le triomphe d'une conception législative que le temps seul peut assurer.

Les enquêtes de 1901 et de 1907.

Après avoir examiné les difficultés d'application auxquelles s'était heurtée la loi des Retraites Ouvrières tant à cause de sa complexité et de l'interprétation judiciaire des textes, qu'à cause de l'éducation des masses, il nous paraît intéressant et fructueux de rechercher en outre si cette loi a répondu aux différents désirs et aux vues exprimés par ceux appelés à y jouer un rôle quelconque.

Les deux enquêtes provoquées en 1901 et en 1907 que nous avons mentionnées dans l'historique de la loi vont sur ce point nous fournir une documentation précieuse.

A l'époque où la question des Retraites Ouvrières fut envisagée pour la première fois, l'idée prédominante était celle du progrès moral et social qui devait être la conséquence de la loi nouvelle. On affirmait la nécessité d'abor-

der et de résoudre le problème. Mais un peu plus tard on admit qu'il fallait compter avec l'opinion des intéressés dès lors qu'il s'agissait de les associer à une œuvre de prévoyance.

A deux reprises ils ont été appelés à donner leur avis.

Enquête de 1901 (1).

Nous ne donnerons que le résultat succinct et à titre documentaire de cette enquête, puisque celle de 1907 fut de beaucoup la plus complète et qu'au surplus les questions proposées aux intéressés furent sensiblement les mêmes.

Disons de suite que sur 1959 réponses, 215 seulement, soit 11 0/0, étaient favorables et 89 0/0 défavorables à l'ensemble du projet soumis à la Chambre.

Les questions principales furent les suivantes :

— Avis sur le principe de l'obligation : 13 0/0 favorables et 87 0/0 défavorables. Sur ce point capital dans la catégorie des syndicats ouvriers et bourses du travail, la proportion des avis favorables était seulement de 8,1 0/0.

— Avis sur le principe de la participation égale du patron et de l'ouvrier : les réponses attestèrent une immense majorité hostile au principe de l'égalité des versements qui était une des bases essentielles du projet de loi. Le chiffre des avis défavorables représentait une proportion de 92 0/0 provenant surtout des réponses des groupements ouvriers.

(1) Rapport Cuvinot. Annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre du 2 avril 1909.

— Avis sur le mode d'établissement de la contribution : la très grande majorité (émanant surtout des syndicats agricoles) se prononçait pour une contribution calculée d'après le nombre des journées de travail.

— Avis sur la quotité de la contribution : 93 o/o des réponses déclarèrent que la contribution proposée (0.05 à 0.10 par journée de travail suivant l'âge et le salaire) était trop élevée.

— Avis sur l'extension de l'assurance aux petits patrons :

Extension facultative	166
— obligatoire	44

— Avis sur l'extension de l'assurance à l'agriculture : les réponses furent classées comme suit :

a) Pour les petits patrons :

Extension facultative	890
— obligatoire	67

b) Pour les ouvriers agricoles :

Extension facultative	345
— obligatoire	148

En somme, sur presque tous les points les avis étaient nettement défavorables au projet de la Commission.

Cette dernière, comme on le sait, déclara qu'elle n'avait aucun motif de revenir sur les principes essentiels contenus dans la proposition soumise aux délibérations du Parlement : obligation de la retraite, versements corrélatifs des ouvriers et des patrons, et passa outre.

Nous allons voir que les avis des intéressés étaient sensiblement demeurés les mêmes six années plus tard lors de l'enquête de 1907 qu'il nous faut étudier de façon plus détaillée.

Enquête de 1907.

Dans sa séance du 28 décembre 1906, la Commission sénatoriale des Retraites Ouvrières qui venait d'être saisie du projet adopté par la Chambre des députés décida de provoquer une nouvelle enquête plus complète que la précédente en vue de recueillir les avis des intéressés. A cet effet, elle arrêta le texte d'un questionnaire qui fut adressé :

1° A tous les groupements consultés en 1901 : comices et sociétés agricoles diverses, syndicats agricoles patronaux, ouvriers et mixtes, unions et fédérations de syndicats, chambres de commerce, chambres consultatives des arts et manufactures, bourses du travail ;

2° A toutes les sociétés ou groupements mutualistes d'adultes ;

3° A toutes les associations ou personnes qui en firent la demande.

Le nombre des questionnaires envoyés fut de 28.076 et le nombre des réponses reçues de 9.582, dont plus de la moitié provenaient des groupements mutualistes.

Afin d'examiner avec fruit le résultat de l'enquête qui nous occupe, nous choisirons quelques questions parmi les plus importantes qui furent posées et nous verrons les

motifs qui ont dicté les réponses des intéressés et dans quelle mesure le législateur a tenu compte de ces observations.

Il arrivera que plusieurs résultats paraîtront contradictoires entre eux. Ce fait provient de ce que certaines réponses n'ont été faites qu'à titre subsidiaire. La plupart des groupements consultés se déclaraient par exemple résolument hostiles au principe de l'obligation. Néanmoins certains d'entre eux, bien qu'ayant exprimé formellement leur opinion à ce sujet, ont cependant répondu aux questions plus précises concernant les versements obligatoires des salariés ou des employeurs, pour le cas où le principe de l'obligation serait malgré tout imposé. Par contre, d'autres groupements se sont contentés d'exprimer leur avis sur l'obligation en général et n'ont pas jugé par là même utile de répondre aux questions qui en étaient l'accessoire et le complément.

Il est donc assez difficile de dégager une conclusion d'ensemble de cette enquête, comme nous essayerons cependant de le faire plus loin.

Les questions principales furent les suivantes :

Première question. — Etes-vous partisan du prélèvement obligatoire sur le salaire ? (Nous indiquons la proportion des avis favorables pour chaque groupement consulté.)

1° Salariés.	31.7	avis favorables
2° Employeurs	24.8	—
3° Agricoles	29.8	—
4° Mutualistes	37.2	—
	33.65	

Les syndicats ouvriers exprimaient en majorité l'avis qu'il était impossible d'exiger un prélèvement sur le salaire déjà trop minime de l'ouvrier. Ils firent ressortir que cette impossibilité existe surtout pour les ouvriers à bas salaires et pour ceux qui doivent subvenir aux besoins d'une nombreuse famille. Aussi certains admettaient-ils le prélèvement à partir d'un salaire minimum.

Les employeurs s'étant déclarés hostiles au principe de l'obligation négligèrent par là même pour la plupart de répondre à cette question. Toutefois les motifs de ceux qui exprimèrent leur avis furent les craintes de récriminations de la part des ouvriers. Ils alléguèrent que finalement la charge de la retraite retomberait sur les patrons. Plusieurs invoquèrent que les ouvriers devenant très souvent patrons, les prélèvements obligatoires sur les salaires ne se comprendraient pas ou bien qu'ils auraient pour effet de reculer le moment où ces ouvriers seraient en mesure de s'établir. Enfin un certain nombre demandaient que dans le cas d'obligation, tous, [patrons et ouvriers soient appelés à bénéficier de la retraite,

Les associations agricoles exposèrent surtout que les salaires des ouvriers agricoles sont beaucoup trop faibles pour pouvoir subir un prélèvement quel qu'il soit : beaucoup exprimèrent la crainte déjà manifestée par les associations patronales de voir retomber la charge des versements sur les patrons aussi peu fortunés que ceux qu'ils emploient.

Enfin les observations présentées par les Sociétés de

Secours Mutuels étaient notamment l'injustice de retenir sur les salaires des faibles, des sommes qui ne profiteraient qu'aux salariés les plus robustes et en outre, ce que l'expérience a justifié, la difficulté de ces prélèvements obligatoires.

Certaines sociétés plaidant leur propre cause exprimaient que l'obligation devait être imposée aux seuls intéressés qui se seraient affiliés à une mutualité.

Deuxième question. — Etes-vous partisan du versement obligatoire des employeurs ?

a) Salariés	65 o/o	avis favorables
b) Employeurs.	18 o/o	—
c) Agricoles	21 o/o	—
d) Mutualistes	35 o/o	—

Comme il fallait s'y attendre, les groupements salariés furent en général favorables à l'obligation imposée aux patrons. Aussi M. Guieysse disait-il à ce sujet : « Les travailleurs réclament une institution de retraites et ils estiment que la nation et les patrons doivent en supporter les charges. Ils ne sont donc pas hostiles à l'obligation de la retraite de la même manière que les patrons ; ils se montrent opposés à l'obligation des cotisations ouvrières. »

Les patrons firent ressortir principalement le surcroît de frais généraux écrasants qui les mettrait dans l'impossibilité de lutter contre la concurrence étrangère. Les associations agricoles invoquèrent la situation précaire de

la plupart des petits cultivateurs obligés eux-mêmes de louer leurs services une grande partie de l'année pour arriver à vivre.

On peut remarquer par contre, par la proportion des réponses favorables des mutualistes (35 o/o), que ces associations en cas d'obligation imposée se ralliaient facilement à l'obligation patronale.

Troisième question. — Etes-vous partisan des versements égaux des salariés et des employeurs ?

Sans détailler les proportions des réponses favorables à cette question par groupements consultés, disons seulement que celles-ci ne furent dans l'ensemble que de 30 o/o du total général.

La faiblesse de ce pourcentage provient naturellement des réponses des groupements ouvriers qui, estimant que seuls les patrons devaient supporter les charges de la retraite, demandaient que du moins leurs versements soient supérieurs à ceux des salariés.

Par contre, les employeurs, qui d'ailleurs ont peu répondu à cette question, préconisaient les versements égaux de chaque partie intéressée. Nous devons même signaler que parmi les associations agricoles, reconnaissant la nécessité de versements pour la retraite, l'opinion qui paraissait dominer était que les versements des employeurs devaient être supérieurs aux prélèvements obligatoires sur le salaire.

Quatrième question. — Les versements doivent-ils être :

a) Proportionnels aux salaires ?

Réponses favorables. 74 o/o.

b) Ou fixés par journées de travail ?

Réponses favorables. 30.9 o/o

Contrairement à l'opinion émise lors de l'enquête précédente, la majorité se déclara en 1907 en faveur des versements proportionnels.

On ne peut relever d'ailleurs en faveur du mode de prélèvement fixe outre sa simplicité, que c'est le seul mode qui permette dans la pratique de tenir compte des chômages et le seul compatible avec les salaires payés en nature difficilement appréciables.

Cette question complexe donna lieu à des propositions fort intéressantes, mais dont l'application pratique a effrayé, peut-être à juste titre, le législateur.

C'est ainsi que beaucoup réclamaient que le montant du prélèvement varie suivant les industries.

Quelques syndicats émirent l'opinion très soutenable que l'un des modes de fixation pourrait être imposé aux ouvriers alors que l'autre devait être appliqué aux patrons, en faisant remarquer que le versement proportionnel devient pour le patron un impôt injuste d'autant plus lourd qu'il paie ses ouvriers plus cher.

Cinquième question. — Etes-vous partisan du système :

a) De la capitalisation ?

Avis favorables 48 o/o

b) De la répartition ?

Avis favorables 54 o/o

Les avis ont été, comme on le voit, très partagés sur cette question qui présentait évidemment un caractère un peu technique.

La préférence des salariés pour le système de la répartition n'a rien qui doive surprendre. La répartition en effet permet d'espérer des allocations immédiates supérieures à celles que peut donner la capitalisation.

L'opinion contraire trouve sa cause dans le grand inconvénient qui résulte de la capitalisation, d'entraîner une concentration de capitaux dangereuse.

Sixième question. — Préférez-vous au régime de l'obligation un système basé comme dans la loi belge sur la prévoyance libre et la mutualité avec encouragements de l'Etat et comportant des versements facultatifs des salariés et des employeurs et des encouragements obligatoires de l'Etat ?

Les réponses favorables atteignirent ici dans l'ensemble 64.3 o/o et encore devons-nous remarquer que les syndicats ouvriers répondirent négativement à cette question, comme étant partisans de retraites exclusivement à la charge de l'Etat et des patrons, ou de l'Etat seul.

Voici d'ailleurs comment se répartissaient les réponses :

Salariés	22 o/o avis favorables	
Employeurs	79	—
Agricoles	76.7	—
Mutualistes.	67.3	—

Il n'y a pas lieu d'être surpris de la proportion relative-

ment faible des avis favorables émanant des Sociétés de Secours Mutuels. En effet, l'ambition de beaucoup de mutualités était une loi obligatoire, mais dont le fonctionnement serait assuré uniquement par elles. Aussi les mêmes organismes répondirent-ils négativement à la fois aux deux premières questions et à cette dernière.

On peut avoir par là, une idée de la difficulté du classement des réponses et de la fragilité des conclusions qu'on en peut tirer en se rapportant uniquement à leur nombre.

Septième question. — Le service financier doit-il être confié :

a) A une Caisse centrale unique ?

Réponses favorables . . . 18.4 o/o

b) Ou décentralisé par la création de Caisses régionales, de Caisses corporatives ou de Caisses libres ?

Réponses favorables . . . 59.6 o/o

C'est dans les Sociétés agricoles et patronales que l'on relève les plus fortes majorités en faveur des caisses multiples, puis les mutualités ; les groupements ouvriers bien qu'en majorité favorables à ce système ont paru se désintéresser de la question, car le nombre d'abstentions était considérable.

Les adversaires de la Caisse centrale unique invoquaient l'argument qui consiste à dire que ce mode de gestion serait très dangereux et qu'il aurait pour conséquence :
1° une trop grande accumulation de capitaux dans les

Caisses de l'Etat ; 2° la raréfaction des capitaux destinés aux placements industriels ou commerciaux surtout en province ; 3° la multiplication du nombre des fonctionnaires et l'abaissement du taux de capitalisation.

Les partisans des Caisses régionales faisaient ressortir d'autre part que les administrateurs et les agents de ces organismes seraient en contact plus direct avec les intéressés que ne pourraient l'être ceux d'une Caisse centrale.

Telles furent les réponses faites aux questions principales contenues dans le questionnaire adressé aux divers groupements.

Une conception générale principale se dégage de l'enquête : celle de la retraite facultative s'appuyant sur des institutions diverses.

Le groupe des salariés, le plus directement intéressé, s'était prononcé il est vrai dans la proportion de 22 o/o seulement pour ce système. Mais il faut remarquer que par une contradiction apparente la proportion relevée pour ce groupement en ce qui concerne le prélèvement obligatoire sur le salaire n'est que de 37 o/o. Ainsi que nous l'avons dit, les ouvriers entendaient avant tout obtenir la retraite sans versement à leur charge.

Il est toutefois juste de reconnaître que les groupements consultés se trouvaient en face d'un projet qui fixait la retenue à 4 o/o du salaire, soit en moyenne 36 francs. Les adhésions eussent sans doute été plus nombreuses si la cotisation obligatoire avait été plus réduite.

M. le sénateur Cuvinot, dans son rapport de 1909, appréciait ainsi le résultat d'ensemble de l'enquête :

« La Commission n'avait inséré dans le texte envoyé aux Sociétés consultées aucune question précise touchant leur opinion sur l'ensemble de la proposition de loi telle qu'elle a été transmise au Sénat. Il n'est pas impossible cependant de se faire une idée approximative du nombre des partisans de cette dernière en se référant aux avis exprimés sur les principes les plus essentiels. Or il résulte nettement des déclarations faites à plusieurs reprises devant la Commission par le Gouvernement lui-même, que doivent être considérés comme tels les trois principes : de l'obligation, du triple versement (salariés, patrons, Etat) et de la capitalisation.

« Dans ces conditions, il est incontestable que le nombre des associations favorables à la proposition de loi votée par la Chambre des députés ne dépasse pas celui de 1772 (sur 9.582 réponses) soit 18 0/0 environ. Il est même nécessaire de remarquer que sur ces 1.772 sociétés, 1.476 seulement admettent que les versements des patrons et les prélèvements obligatoires sur les salaires soient égaux, d'autre part le nombre total des partisans de la capitalisation ne dépasse pas 777. »

Il nous reste à voir maintenant dans quelle faible mesure le législateur a tenu compte des avis qu'il avait lui-même sollicités.

Nous ne prétendons pas, certes, qu'il eût fallu satisfaire aveuglément les desiderata exprimés. Les avis étaient

trop souvent dictés par des considérations d'intérêt sans souci du côté socialement pratique de la question. On ne saurait être à la fois juge et partie. Néanmoins il nous paraît surprenant que l'influence des deux enquêtes ait été pour ainsi dire nulle sur les décisions qui furent prises.

Nous n'avons pas à revenir sur le principe de l'obligation. Nous avons vu, en effet, que ce principe était considéré comme la condition primordiale de la loi des Retraites Ouvrières : il ne pouvait être question de l'abandonner.

La question de l'égalité du versement de l'assuré et de la contribution patronale fut soumise à de nombreuses discussions. Ce principe qui avait été admis dès les premières propositions soumises à la Chambre en 1898, avait été maintenu dans les projets qui suivirent et la Chambre l'avait ratifié sans discussion en 1906. La Commission du Sénat, à la suite de l'enquête que nous venons d'étudier et en vue de réduire le taux des versements des salariés, rompit avec la règle et imposa aux employeurs des contributions notablement supérieures aux cotisations de leurs salariés : tandis que ceux-ci versaient 6 francs par an, les patrons versaient 9 francs. Mais cette inégalité disparut lors de la discussion à la suite de l'intervention de M. Monis, qui présenta les observations suivantes : « Si, dans cette œuvre de prévoyance, vous faites une part égale à l'ouvrier, à l'employé et à l'employeur ; si vous les associez pour une égale partie dans l'œuvre commune, il est incontestable que vous lui donnez un cachet de pré-

voyance plus marqué, il est incontestable aussi que vous suscitez le sentiment de dignité chez l'ouvrier.... Si, au départ de l'œuvre, vous posez comme principe qu'il peut y avoir une inégalité dans la répartition des charges entre le patron et l'ouvrier, ne craignez-vous pas qu'à un moment donné une revendication plus ou moins vive, plus ou moins prématurée ne se produise tendant à faire augmenter la charge du patron et à faire diminuer la charge de l'ouvrier. Et alors, c'est toute la moralité du système qui disparaît, vous faites une œuvre d'assistance au lieu de faire une œuvre de prévoyance commune. » Le Sénat se rangea à ces observations et admit l'égalité des versements.

Nous ne pouvons pour notre part qu'approuver cette mesure. Il nous semble en effet, outre les raisons d'ordre moral invoquées par M. Monis, que l'adoption du système contraire eût entraîné des complications déjà trop nombreuses dans cette loi et provoqué peut-être une hostilité plus marquée des employeurs.

La fixation du mode de calcul et du taux des versements obligatoires donna lieu dans les deux Chambres à plus de discussions encore. Nous avons vu par les résultats de l'enquête qu'une majorité imposante s'était affirmée en faveur du pourcentage et contre les cotisations fixes qui furent néanmoins adoptées.

Les projets ou propositions de loi précédents avaient admis tantôt un de ces systèmes, tantôt l'autre.

La Chambre des députés s'était prononcée en faveur du

pourcentage, malgré l'insistance de divers orateurs qui avaient dénoncé à la tribune les difficultés d'application de ce système qui comporte l'évaluation des salaires et le dénombrement des journées de travail, c'est-à-dire des calculs complexes, possibles peut-être dans le commerce et dans la grande industrie, mais impraticables dans l'agriculture, dans le travail à domicile où la comptabilité n'existe pas.

Devant ces observations, la Commission du Sénat écarta résolument le pourcentage en contradiction par là même avec les vœux des groupements consultés et se rallia au système des cotisations fixes. Toutefois elle admit le pourcentage pour les cas où le prélèvement fixe est pratiquement impossible, notamment en ce qui concerne le travail à façon, aux pièces ou à la tâche. Dans ce travail en effet, on ne tient pas compte lors du règlement du salaire du nombre des journées de travail, mais de la quantité d'ouvrage fournie. Les règles applicables à ces cas sont fixées par l'article 29 du décret du 25 mars 1911.

Si les salariés rémunérés à façon, aux pièces ou à la tâche travaillent dans le cours d'une année d'une manière régulière pour le compte d'un seul employeur ou de plusieurs employeurs successifs, leurs versements sont fixés comme pour les salariés rémunérés d'après la durée du travail. « Mais il faut dans ce cas que le salarié soit occupé à l'établissement de l'employeur ou bien sous sa direction ou sa surveillance » (rapport de M. Chéron sur le budget du ministère du Travail 1911).

En ce qui concerne l'ouvrier travaillant à domicile, le Conseil d'Etat a admis que c'était le salaire et non le temps qui servait de base au versement, celui-ci est fixé à 10/0 du salaire. C'est là une dérogation importante à la règle de la fixité des versements.

La même disposition est applicable aux salariés travaillant une seule fois ou par intermittence pour le compte d'un même employeur quand la durée de chaque période de travail est de moins d'une journée.

Notons ici que cette disposition a une portée pratique très grande, puisqu'elle s'applique aux nombreux salariés travaillant quelques heures par jour pour le compte d'un patron. C'est celle qui vise notamment les femmes de ménage dont l'emploi est si fréquent dans les villes. Il y a d'ailleurs lieu de craindre à ce sujet que la détermination du montant du versement (10/0 du salaire) ne soit en général bien difficile à établir, par suite de la modicité des sommes en cause.

Nous ne méconnaissons pas les efforts faits par la Haute Assemblée pour arriver à une solution satisfaisante en ce qui concerne cette question du mode de prélèvement. Néanmoins et malgré les indéniables avantages de simplicité qu'offre le système du versement fixe, il paraît illogique d'imposer la même retenue à tous les salariés, alors que les salaires quotidiens varient de 3 francs à 10 francs et que les conditions de vie et de mode de paiement diffèrent considérablement d'une contrée à une autre.

Cette difficulté n'avait d'ailleurs pas échappé au légis-

lateur qui, pour la résoudre et aussi pour donner satisfaction aux réclamations qui s'étaient manifestées dans l'enquête de 1907, décida d'abaisser à l'extrême limite les versements obligatoires, tout en laissant le loisir aux salariés d'en effectuer de facultatifs pour augmenter le chiffre de leur pension. Disons qu'à notre sens, le motif invoqué nous semble insoutenable, puisque l'abaissement du chiffre des cotisations salariées avait pour corollaire le même abaissement de la contribution patronale. Si cette thèse devait prévaloir il eût fallu logiquement admettre l'inégalité des versements ouvriers et patronaux.

Cette question du taux des versements fut d'ailleurs particulièrement difficile à résoudre.

La Chambre qui, comme nous l'avons vu, avait adopté le principe du pourcentage, avait fixé à 20/0 le taux des versements. Ce taux fut jugé excessif par la Commission du Sénat, qui fit remarquer que pour un modeste salaire de 1.200 francs par an, le prélèvement serait de 24 francs.

Aussi le Sénat s'étant rallié au principe des cotisations fixes, adopta les versements obligatoires de 6 francs et de 3 francs (pour les enfants au-dessous de 18 ans). M. Caze-neuve ayant déposé un amendement en vue de fixer uniformément les cotisations à 9 francs par an, un long débat s'engagea sur ces chiffres (1). M. Viviani notamment fit remarquer que les très bas salaires tendent à devenir l'exception et que bien des salariés, tels les fonctionnaires, qui

(1) *J. off.*, 18 décembre 1909.

gagnent 1.000 ou 1.200 francs seulement, subissent pour des Caisses de retraites une retenue qui va jusqu'à 60 fr. par an. A la suite de cette discussion, la Commission modifia son texte primitif et proposa les bases suivantes : 9 francs pour les assurés du commerce et de l'industrie, 6 francs pour les femmes et les assurés de l'agriculture et moitié pour les mineurs de 18 ans. Diverses objections furent faites notamment par M. Cazeneuve, qui signala la difficulté de distinguer les salariés de l'industrie de ceux de l'agriculture dans certaines régions et les versements furent définitivement fixés à 9 francs pour les hommes, 6 francs pour les femmes et 4 fr. 50 pour les enfants.

C'était là une légère satisfaction donnée aux assurés qui, lors de l'enquête de 1907, avaient été mis en présence de cotisations représentant 4 o/o du salaire, soit en moyenne 36 francs par an. Néanmoins, il nous paraît difficile d'affirmer que l'hostilité manifestée par les intéressés provenait du taux trop élevé des versements, puisqu'en principe ils étaient opposés à toute contribution à leur charge.

Nous devons en outre remarquer que dans la loi actuelle le taux même minime du salaire ne crée au profit du salarié aucune dispense. Le projet voté par la Chambre en 1906 exemptait de tout prélèvement les salaires quotidiens inférieurs à 1 fr. 50. Le Sénat supprima cette disposition bien qu'elle semblât avoir recueilli les approbations des salariés. Dans son rapport, M. Cuvinot fait observer que les régions où le salaire est très bas sont aussi

celles où le coût de la vie est le moins élevé ; il ajouta qu' « il y aurait quelque anomalie à voir des salariés qui n'ont rien versé jouir d'une retraite supérieure à leur salaire ». Cependant la question ne paraît pas absolument abandonnée : lors de la discussion de la loi de finances de l'exercice 1911, la Chambre a été saisie par M. Joly et un assez grand nombre de députés, d'un article additionnel qui décidait l'exemption prévue dans le projet primitif de la Chambre. M. Paul Boncour, Ministre du Travail, déclara que cette proposition, *bien que conforme au sentiment de la Chambre et du Gouvernement*, ne saurait être adoptée à la veille de l'entrée en vigueur de la loi sans bouleverser toute l'institution des Retraites.

Il semble donc que ce projet doive être repris. Ce serait certes un acheminement vers le principe de la proportionnalité des versements aux salaires.

Une autre exemption de versements fut proposée par M. de Las-Cases et d'autres sénateurs concernant les salariés ayant quatre enfants ou plus âgés de moins de 16 ans. Le versement devait incomber dans ce cas à l'Etat. A l'appui de cette proposition, ses promoteurs rappelèrent le problème de la diminution de la natalité et firent valoir qu'un versement de 9 francs par an est beaucoup moins lourd pour un célibataire que pour un homme marié et père de 4 ou 5 enfants. Cet amendement fut combattu par le Gouvernement, par la Commission et par la Commission des finances. M. Viviani prétendit « que l'encouragement à donner aux familles nombreuses ne pouvait

être abordé que dans une loi d'ordre fiscal et qu'en outre l'amendement ne pourrait jouer qu'au prix d'un contrôle incessant ». La proposition, dont le sujet avait fait l'objet de nombreux vœux dans l'enquête de 1907 — et c'est pourquoi nous la signalons ici — fut repoussée.

Cependant nous devons constater que le législateur ne s'est pas désintéressé de la question qui a été reprise sous une forme bien différente. En effet, la loi du 27 février 1912 a décidé d'accorder une bonification spéciale du dixième du montant de l'allocation de l'Etat à tout assuré obligatoire ou facultatif justifiant avoir élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans.

Nous approuvons sans réserve cette mesure comme toutes celles qui pourraient intervenir ultérieurement dans le but de favoriser les nombreuses familles. Néanmoins ce léger supplément de retraite n'a pas paru avoir d'effet sur le nombre des adhésions à la loi du 5 avril 1910.

La question du système de la capitalisation ou de la répartition ne doit guère nous retenir. Le Gouvernement, en effet, considérait comme intangible et essentiel le premier système et au surplus le résultat de l'enquête de 1907 n'avait pas indiqué nettement la préférence des intéressés, qui d'ailleurs s'étaient pour la plupart abstenus de répondre à cette question.

Il est certain que l'emploi des fonds au service immédiat des retraites en totalité ou en partie est plus simple que leur capitalisation. Mais avec la répartition tout gage

disparaît pour l'avenir. On ne saurait raisonnablement reprocher au législateur dans une loi de prévoyance d'avoir été prévoyant lui-même, même au prix de quelques complications.

Cependant le système de la capitalisation a été partiellement abandonné par la loi du 27 février 1912, qui a décidé que les allocations et bonifications de l'Etat (qui forment la part principale des retraites durant les premières années d'application de la loi) seraient servies par prélèvement sur le budget général et ne feraient plus l'objet du dépôt au compte des assurés d'un capital constitutif, C'est là une atteinte énorme faite au principe, déclaré intangible, de la capitalisation.

Il nous sera en outre permis d'estimer que l'autorisation des placements en matière de Retraites Ouvrières (art. 15 et 19 de la loi) aurait dû s'étendre à certaines valeurs industrielles et surtout au crédit agricole.

L'avenir permettra peut-être de s'engager dans cette voie. Il apparaît normal en effet que l'industrie et l'agriculture pour qui les Retraites Ouvrières sont une charge importante puissent profiter des capitaux qu'elles ont aidé à accumuler par leurs contributions.

L'influence de l'enquête de 1907 semble avoir été plus marquée sur la question de la Caisse centrale unique ou des organismes multiples.

Les articles 2 et 7 du projet voté par la Chambre des députés en 1906 prévoyaient la création d'une Caisse nationale des Retraites Ouvrières gérée par la Caisse des

dépôts et consignations et chargée de diriger et de centraliser les opérations des Caisses départementales de retraites. M. Ch. Dumont avait même proposé en 1905 de constituer les Retraites Ouvrières par cette seule Caisse centrale à l'exclusion de toutes les autres et notamment des Sociétés de Secours Mutuels. Ce député, dont nous partageons d'ailleurs les vues, s'était efforcé de montrer (ce que l'expérience a prouvé) que l'intervention des caisses multiples, avec les salariés passant à leur gré de l'une à l'autre, compliquerait le fonctionnement de la loi et qu'il serait beaucoup plus simple de mettre à la portée des assurés et de leurs employeurs un seul organisme, qui serait pour chaque région la succursale de la Caisse nationale projetée.

Le projet de la Caisse nationale soit comme organe centralisateur, soit comme organe unique ne fut pas adopté et satisfaction a été donnée par là même aux vœux de la majorité des groupements consultés.

Cependant nous avons vu plus haut qu'en fait, la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse est la Caisse de droit commun et qu'elle jouit jusqu'à ce jour d'une immense supériorité contre les autres organismes au point de vue du nombre des adhérents.

En résumé, il ressort de cet examen que le législateur n'a tenu aucun compte des résultats des deux enquêtes successives qu'il avait provoquées.

D'ailleurs les désirs des groupements consultés et les

idées directrices et essentielles du Gouvernement étaient en opposition absolue.

D'une part les salariés demandaient la retraite universelle des travailleurs alimentée par l'impôt général et les patrons préconisaient la retraite facultative, alors que d'autre part le Gouvernement exigeait l'obligation et les versements corrélatifs des salariés et des employeurs.

Toutes les autres questions touchant le fonctionnement même de la loi et les détails de son application n'étaient que subsidiaires. Partant de principes entièrement différents, il était impossible que les intéressés et le Gouvernement parviennent à un accord.

Dans ces conditions, l'enquête ne pouvait aboutir qu'à des résultats négatifs quant à des dispositions nouvelles à adopter. On ne saurait, à moins d'en détruire l'harmonie, construire un édifice d'après un plan qui n'est pas le sien et sur des fondations qui n'ont pas été établies pour le recevoir.

Le législateur dans les enquêtes de 1901 et 1907 n'a pas, semble-t-il, entendu demander les conseils éclairés qui pouvaient l'aider dans sa tâche. Il a voulu seulement vraisemblablement connaître les dispositions de la masse pour une institution qui avait nécessité tant de laborieux travaux.

L'enquête a prouvé que la classe salariée n'était pas encore apte à répondre à l'appel à la prévoyance dans la forme essentielle que lui présentait la loi en projet et l'expérience des premières années d'application n'a fait,

comme nous l'avons vu, que confirmer cette observation.

L'échec partiel de la loi n'aurait donc pas dû être une surprise comme il l'a été pour la plupart.

La loi des retraites et l'agriculture.

Il nous a paru nécessaire de consacrer quelques lignes spéciales dans cette étude à la question des Retraites dans les campagnes.

En effet, la France, malgré l'émigration vers les villes de la population rurale, est restée un pays essentiellement agricole.

Les statistiques indiquent que la population agricole représente 47 o/o de la population totale du pays, alors qu'elle n'atteint que 42 o/o en Allemagne et seulement 15 o/o en Angleterre (1).

En outre la France est par excellence le pays de moyenne et de petite culture en opposition avec l'Angleterre par exemple, où la propriété du sol cultivé est aux mains d'un nombre très restreint de personnes.

Les grands propriétaires en France, c'est-à-dire ceux possédant un domaine de plus de 20 hectares, ne sont d'après la grande enquête agricole de 1892 qu'au nombre de 140.000.

On peut estimer par contre à près de 3 millions le nombre des petits propriétaires et à environ un million et demi celui des travailleurs agricoles.

(1) Souchon, *La propriété paysanne*.

Dans ces conditions, il semblait que le devoir du législateur était de se préoccuper des intérêts de l'agriculture en ce qui concerne les Retraites Ouvrières et d'adapter la loi aux exigences spéciales de cette population. Il semble cependant qu'il n'en ait rien été.

D'ailleurs nous devons constater que si les pouvoirs publics se sont intéressés comme il convenait à l'immense richesse agricole du pays en protégeant la production par des mesures douanières, ils ont par contre, en ce qui concerne la protection légale des travailleurs, donné leur attention aux ouvriers et employés de l'industrie et du commerce, en négligeant les travailleurs des champs. La loi de 1898 sur les accidents qui ne concernait que l'industrie et qui a été étendue au commerce ne leur est pas applicable, sauf le cas où il est fait usage de machines à vapeur. De même l'agriculture est restée en dehors des différentes lois relatives à la durée du travail, à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs.

Aussi lorsque le problème des Retraites fut soulevé en France, on se demanda si la législation nouvelle s'étendrait aux ouvriers agricoles. On les admit et quelques projets ou propositions de loi envisageaient même un régime spécial pour l'agriculture. « N'eût-il pas été inique, comme l'a dit M. Viviani en réponse à M. Le Breton, de faire verser aux cultivateurs un impôt qui devrait servir uniquement à constituer une retraite aux employés du commerce et de l'industrie. »

La question des Retraites de l'Etat s'impose d'ailleurs

plus à la campagne qu'à la ville. En effet l'initiative privée y donne moins de résultats : on ne compte qu'un livret sur cent de la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse qui s'applique à un salarié agricole. En outre les Caisses patronales n'y existent pas et les Sociétés de Secours Mutuels sont d'autre part toutes trop peu puissantes dans les villages pour pouvoir prétendre à l'organisation de la retraite de vieillesse.

Cependant notons que l'honneur de la mutualité agricole revient aux syndicats, qui de bonne heure avaient pensé à la retraite. Dès 1896, M. le marquis de Laurens-Castelet créa à Castelnaudary une Société de Secours Mutuels et le Syndicat de la région s'engageait à doubler la cotisation des sociétaires. Par ailleurs M. Vacher, dans l'Allier, fondait un syndicat de prévoyance.

La question de la retraite en agriculture ne va pas d'ailleurs sans présenter de sérieuses difficultés.

La condition des travailleurs agricoles est en effet, sur bien des points, toute différente de celle de l'ouvrier des villes et à ce titre la même organisation de retraites est difficilement applicable à ces deux catégories de salariés.

Cet écueil n'avait d'ailleurs pas échappé à quelques législateurs, qui, comme nous l'avons dit, avaient prévu dans la loi des dispositions spéciales réservées à l'agriculture.

M. le marquis de Laurens-Castelet fit davantage, puisque le 25 juin 1908 il déposait sur le bureau de la Chambre un projet comportant l'organisation de retraites

exclusivement agricoles avec l'aide des Sociétés de Secours Mutuels et subsidiairement des départements et des communes. Ce projet rapporté avec six autres par M. Guieysse n'eut pas de suite. On peut se demander néanmoins si cette dissociation n'eût pas été utile.

En effet dans l'industrie, il est facile de dire si la loi s'appliquera aux salariés au-dessous d'un certain taux de rémunération qui est toujours payable en argent. Il n'en est pas de même dans l'agriculture où fréquemment les ouvriers reçoivent une part importante de leurs salaires en nature et dont la valeur est difficilement appréciable. Ajoutons que, dans la plupart des cas, les travailleurs agricoles sont nourris par les employeurs.

De plus les salaires à la campagne sont inférieurs, en tout état de cause, à ceux payés dans les villes : ils ne dépassent guère en moyenne 400 ou 500 francs par an. Ces salaires sont enfin loin d'être permanents et varient considérablement d'une saison à l'autre.

Ces considérations avaient amené la Commission du Sénat, comme nous l'avons vu, à établir la cotisation des assurés de l'agriculture à 6 francs, alors que celle des assurés du commerce et de l'industrie devait être de 9 francs, mais cette disposition n'a pas prévalu.

De même, la question de cette contribution patronale est particulièrement ardue en ce qui concerne les agriculteurs. Les petits patrons qui n'emploient des salariés que durant quelques mois chaque année ont souvent autant de peine à vivre et à assurer la sécurité de leur vieillesse

que leurs propres ouvriers. Dans ces conditions ils ne peuvent que difficilement supporter la charge de leur contribution.

D'autre part, la loi admet à l'assurance facultative les petits cultivateurs travaillant ordinairement seuls avec les membres de leur famille ou avec un seul ouvrier. Il s'agit là de très petits propriétaires et de modestes fermiers dont la situation se rapproche sensiblement de celle de l'ouvrier et que la loi, semble-t-il, aurait dû protéger aussi strictement en leur accordant les mêmes avantages de l'allocation de l'Etat.

Le principe de l'obligation soulève surtout une grosse objection : obliger le travailleur des champs à se constituer une retraite, c'est méconnaître son ambition.

En effet si le paysan est économe, ce n'est pas dans le but de s'assurer une rente viagère, mais bien pour acquérir le lopin de terre qu'il convoite. En agriculture la prévoyance doit faire de celui qui l'exerce un petit propriétaire et non un rentier. Le petit paysan veut acquérir « un bien », si modeste soit-il, pour le transmettre plus tard à ses enfants.

Les enquêtes de 1901 et de 1907 furent, en ce qui concerne les groupements agricoles, nettement défavorables au projet du Gouvernement. Nous trouvons dans les réponses qui furent faites les observations signalées plus haut.

C'est ainsi que la puissante Société des Agriculteurs de France écrivait : « La Société préconisant le système de

liberté subsidiée estime de plus qu'en ce qui concerne l'agriculture, la rente viagère est la forme de prévoyance la moins recommandable. Si on peut la concevoir pour l'ouvrier isolé et sans famille, elle devient blâmable en son principe même pour l'ouvrier qui a une femme et des enfants. C'est aussi la forme de prévoyance la plus chère et la moins avantageuse.. » La même société estimait aussi qu'en empêchant l'ouvrier d'utiliser son épargne en acquisition de terre, la loi aurait pour résultat de reconstituer peu à peu la grande propriété au détriment des travailleurs et du rendement de l'impôt.

Nous lisons également dans la réponse faite par un comice agricole : « Il est évident que si le projet de loi voté par la Chambre était appliqué à l'agriculture, il en résulterait pour celle-ci une augmentation de ses charges, qui, vu l'état précaire dans lequel elle se trouve, pourrait amener sa ruine définitive.

« Si on prélève obligatoirement sur les employeurs, le petit agriculteur, qui est un véritable ouvrier, sera lorsqu'il désirera profiter de sa retraite à la fois employeur et salarié : il supportera alors des charges excessives, puisqu'il devra verser au titre d'employeur, de salarié et de contribuable par suite de l'augmentation d'impôts qui résulterait de l'application de la loi.

« Si petit agriculteur qu'il sera, il se trouvera souvent dans l'obligation d'employer quelques aides, par conséquent devra supporter les charges comme employeur et comme contribuable et l'ouvrier qui serait aussi dans

l'obligation de verser, lui demanderait une augmentation de salaire, ce qui rendrait la situation très onéreuse, et il serait d'autant plus obligé d'accepter ces exigences qu'il est déjà presque impossible de trouver des ouvriers agricoles, car ceux-ci préfèrent aller dans les usines, où le travail est plus régulier, plus doux et mieux salarié. En effet, l'agriculture ne peut suivre l'industrie en matière de salaires ; car il faut compter avec les risques des saisons, du temps et la concurrence économique. »

Néanmoins la loi a voulu ignorer ces difficultés spéciales à l'agriculture : elle a admis l'obligation et a traité au point de vue du taux des versements les ouvriers agricoles comme ceux de l'industrie, sauf une légère exception concernant les métayers dont il sera question plus loin.

Nous n'avons que peu de choses à dire sur la façon dont la loi s'applique aux cultivateurs et aux fermiers. Le législateur, et nous ne saurions l'en blâmer, les a entièrement assimilés aux petits patrons du commerce en les admettant au bénéfice de l'assurance facultative. Très sagement à notre avis, la loi a pris comme critérium du droit au bénéfice de la loi, les conditions de travail de l'agriculteur d'accord en cela avec le Congrès de Marseille de 1892 qui déclarait petite propriété « celle qui est cultivée exclusivement par le propriétaire et sa famille ». La loi s'est même montrée plus tolérante pour les assurés qui doivent « *travailler habituellement soit seul, soit avec un seul ouvrier, soit avec des membres de leur famille habitant avec eux* ». Il s'en suit « qu'un fermier, un petit propriétaire, un

artisan, qui dans de très courtes périodes fait appel au concours d'un deuxième salarié ou de plusieurs, ne perd pas le bénéfice de l'assurance facultative » (Circulaire ministérielle du 25 mars 1911). On peut objecter que le mot « habituellement » est quelque peu équivoque. Il y a là pour chaque cas particulier des circonstances de fait qu'il appartient au tribunal d'apprécier.

La loi aurait pu considérer soit l'étendue des terres cultivées, soit leur revenu, au lieu de s'en tenir aux conditions de travail. Mais cette règle était trop imprécise et représentait des situations trop différentes suivant les régions.

M. Viviani eut notamment à combattre un amendement tendant à faire considérer le revenu comme critérium de l'admission à la retraite et s'exprimait ainsi : « Comment voulez-vous que je sache, dans l'état actuel de la législation, si les revenus de toute nature d'un agriculteur, d'un cultivateur, d'un fermier ou d'un métayer seront inférieurs ou supérieurs à tel chiffre ? Je pourrais le savoir peut-être, mais au prix d'enquêtes personnelles que je vous demande de ne pas vouloir que j'ordonne... Vous dites, que bientôt une loi viendra qui a réglé par un article très précis le contrôle auquel vous faites appel... Je vous demande de ne pas subordonner le vote de la loi très urgente qui est actuellement en discussion à l'examen et au vote de l'impôt sur le revenu. »

L'avenir a donné raison à M. Viviani, puisqu'à l'heure où nous écrivons ces lignes la loi de l'impôt sur le re-

venu n'est encore qu'à l'état de projet. Il ne paraît pas impossible d'ailleurs que, lorsque cette loi sera votée, la loi des Retraites Ouvrières ne subisse une modification et que le revenu qui apparaîtra comme un facteur plus scientifique ne devienne l'élément d'appréciation du droit des assurés.

Toutefois en présence des textes actuels, doit-on reconnaître la qualité de cultivateur ou de fermier à toute personne qui exploite personnellement un bien qu'elle possède ou qu'elle a pris en location ? Saisie de la question, la Cour de cassation a estimé qu'un cultivateur n'est susceptible de bénéficier de l'assurance facultative que s'il tire ses principaux moyens d'existence de la culture de ses biens. L'arrêt du 11 novembre 1912 décide que c'est à bon droit qu'un tribunal a refusé d'inscrire sur la liste des assurés facultatifs un retraité qui ne trouve que des ressources accessoires dans la culture d'un jardin. De même si l'article 36 s'applique aux fermiers n'occupant qu'un salarié, il ne s'ensuit pas que tout preneur de bien rural remplissant cette condition doive bénéficier nécessairement de l'assurance facultative. Un arrêt du 13 novembre 1912 a confirmé un jugement qui avait refusé d'appliquer l'article 36 à un ministre du culte qui tirait ses principaux moyens d'existence du ministère sacerdotal et qui ne se livrait que très accessoirement à des travaux agricoles.

On doit observer ici le pouvoir très grand donné au juge du fait par ces arrêts de la Cour de cassation : il appartient au juge de tenir compte de la situation sociale du

demandeur et de faire la distinction entre la profession principale et les occupations accessoires.

Nous avons dit plus haut que la loi avait fait, en ce qui concerne la quotité des versements, une exception en faveur des métayers. Les versements annuels de ces derniers doivent en effet être au minimum de 6 francs alors que ceux des autres assurés facultatifs sont fixés à 9 francs.

La question de la retraite des métayers, jugés comme étant les moins fortunés des assurés facultatifs, a fait d'ailleurs l'objet de très nombreuses discussions.

Plusieurs amendements furent notamment déposés dans le but de considérer comme des salariés les métayers et les fermiers inscrits à l'ensemble des contributions directes pour une somme inférieure à 10 francs, et de les faire rentrer par conséquent dans le cadre des assurés obligatoires.

Ces amendements furent repoussés de suite en ce qui concerne les fermiers dont la situation est celle de directeurs d'entreprise, mais la condition des métayers parut plus incertaine. Au point de vue juridique, quelle est la nature du contrat de métayage ? D'après le Code civil, il y a là un contrat d'association. Par contre, si nous consultons l'article 5 de la loi du 18 juillet 1889 : « Le bailleur a la direction des travaux et la surveillance générale de l'exploitation », nous sommes obligés de reconnaître que nous nous trouvons en présence d'un contrat mixte tenant à la fois de la société et du contrat de louage.

L'incertitude de la condition juridique précise des

métayers a amené le législateur à adopter en leur faveur une règle particulière, sorte de cote mal taillée. En effet, aux termes de l'article 36 § 2 de la loi, les cotisations des métayers fixées à 6 francs sont facultatives et emportent « *de plein droit* » le versement de pareille somme par les propriétaires à concurrence d'un maximum de 9 francs. C'est-à-dire que la loi, par une contradiction bizarre, tout en ne considérant pas les métayers comme des ouvriers salariés puisqu'elle les laisse sous le régime de la faculté, impose au propriétaire l'obligation de verser la contribution patronale si son métayer use de la faculté d'assurance.

Nous devons en outre observer que l'obligation pour le propriétaire de participer par des versements à la retraite de son métayer est indépendante de l'importance de la métairie. L'application de cette règle peut entraîner des conséquences choquantes, comme l'a fait remarquer M. de Tréveneuc qui montra combien il serait illogique de voir le propriétaire de quelques ares de terrain qu'il ne peut (en raison de son âge ou de ses infirmités par exemple) cultiver lui-même et qu'il donne en métayage, verser 9 francs par an, alors que sa part dans les fruits de la terre dépasse à peine cette somme. Ce sénateur proposa un amendement consistant à ajouter après les mots « *de plein droit* » ceux « *sauf convention contraire* ». Il fut objecté, et avec raison à notre sens, que « dans ces conditions l'obligation qu'on entendait imposer au propriétaire perdait toute valeur et que la clause de non versement ne

tarderait pas à s'étendre à toutes les métairies sans distinction ». En présence de ces objections la disposition dont il s'agit fut écartée.

Une satisfaction qui ne doit avoir qu'un effet temporaire et limité à la durée de la période transitoire d'application de la loi a cependant été donnée à ceux qui réclamaient en faveur des métayers et petits fermiers les avantages réservés aux assurés obligatoires. Le paragraphe 5 de l'article 36 décide en effet « que les métayers âgés de plus de 35 ans au 3 juillet 1911, qui opèrent chaque année un versement égal à celui des assurés obligatoires, c'est-à-dire 9 francs pour les hommes et 6 francs pour les femmes (emportant de plein droit un versement de pareille somme du propriétaire), reçoivent les mêmes avantages que les assurés obligatoires du même âge. Il en est de même également pour les fermiers dont le fermage annuel ne dépasse pas 600 francs, qui versent chaque année la double cotisation, c'est-à-dire 18 francs pour les hommes et 12 francs pour les femmes.

Cette disposition, qui a pour but d'améliorer la retraite des métayers et petits fermiers durant les trente premières années d'application de la loi, nous paraît absolument illogique.

En effet, après avoir considéré le métayer dans une situation tellement précaire qu'il faille en période normale ne lui demander que des versements de 6 francs qui lui assureront une retraite inférieure, le législateur par une mesure contradictoire réclame la cotisation ordinaire

de 9 francs à ceux qui, par là même qu'ils peuvent la supporter, paraissent moins qualifiés pour bénéficier de l'allocation des assurés obligatoires. La même critique s'applique, et avec plus de force encore, au cas des petits fermiers puisque, pour pouvoir prétendre au régime privilégié que justifie leur modeste condition, ils sont tenus de verser de leurs propres deniers une somme double des assurés facultatifs ordinaires.

Toutes ces mesures ont contribué à rendre la loi d'une complexité très grande et ont découragé certains de ces assurés. Les petits fermiers notamment, malgré la perspective d'une retraite meilleure, admettent difficilement qu'ils doivent verser une cotisation supérieure à celle à laquelle sont tenus les cultivateurs et fermiers ordinaires.

Nous devons signaler pour terminer, que l'effet fâcheux provoqué par les retraites infimes liquidées à des assurés non bénéficiaires du régime transitoire s'est fait sentir à la campagne plus vivement que partout ailleurs, car de nombreuses femmes de petits cultivateurs s'étaient fait inscrire sur les listes d'assurés dans l'ignorance des dispositions exactes de la loi et aussi, il faut bien le dire, sur la foi de renseignements erronés des maires de petites communes.

La complexité est un écueil qui doit être évité dans les campagnes plus encore que dans les villes. Les ouvriers agricoles sont en général moins instruits que ceux du commerce et de l'industrie et comprennent par exemple moins bien le système des timbres. L'expérience allemande

a montré que les feuilles de timbres sont plus souvent perdues à la campagne.

La loi des Retraites Ouvrières est donc, dans son principe comme dans ses détails, mal adaptée aux exigences spéciales de l'agriculture. Aussi n'a-t-elle recruté tant parmi les ouvriers agricoles que parmi les cultivateurs qu'un très petit nombre d'adhérents.

Il est certain, ainsi que nous l'avons dit plus haut, que la question des Retraites Paysannes est des plus délicates.

L'obligation, tout au moins la même obligation que celle à laquelle sont astreints les travailleurs des villes, ne peut convenir aux travailleurs des champs étant données la faiblesse des salaires, leurs diverses modalités, leur irrégularité saisonnière et leur différence d'une contrée à l'autre.

En présence de toutes ces difficultés et surtout de l'incertitude qui a toujours existé sur les possibilités du fonctionnement de la loi dans l'agriculture, il nous eût paru préférable d'ajourner l'application du principe de l'obligation jusqu'après l'issue d'une expérience généralisée de l'assurance libre qui eût fourni de précieux enseignements.

CONCLUSION

La loi des Retraites Ouvrières a donc subi, comme le prouvent les statistiques, un échec tout au moins partiel.

Nous avons montré que l'état actuel de l'éducation sociale des masses, ainsi que les luttes qui ont précédé le vote de cette loi au sujet de laquelle les intéressés avaient au surplus donné des avis défavorables, devaient faire prévoir les redoutables difficultés qu'allait en rencontrer l'application première.

Enfin nous avons vu que la complexité des dispositions avait été un obstacle de plus à sa mise en œuvre et que la seule force dont disposait le Gouvernement : l'obligation, avait été singulièrement amoindrie par les interprétations judiciaires de la Cour de cassation.

Dans ces conditions, que convient-il de faire ?

Le législateur devrait-il en abandonnant les principes essentiels de la loi actuelle faire œuvre nouvelle et établir un système de retraites sur des bases toutes différentes ?

Deux systèmes s'offrent à lui : le système de la liberté subsidiée et le système préconisé par les socialistes et que réclamaient les salariés : la retraite pour tous alimentée par l'impôt général ou par des ressources spéciales.

Nous n'avons rien à dire du premier de ces systèmes qui fonctionne en Belgique de façon relativement satisfaisante.

Le second a fait l'objet de propositions de lois particulièrement nombreuses, citons :

Celle de MM. Chauvière et Allard ayant pour but la création d'un budget de retraites alimenté par des ressources spéciales (suppression de l'héritage en ligne collatérale, monopole des assurances, etc.) et destiné à assurer à tout citoyen français (exception faite cependant pour les personnes exerçant une profession libérale, les patentés et les rentiers ayant plus de 600 francs de revenu), une retraite de 600 francs.

Celle de M. Mirman tendant à l'organisation d'un service public et d'un budget spécial de solidarité alimenté par une taxe spéciale (taxe de solidarité) à la charge de tous les contribuables et permettant de servir une pension alimentaire à tout Français de l'un et l'autre sexe âgé de 65 ans ou en état d'invalidité.

Celle de M. François Fournier tendant à l'institution au profit de tout Français d'une pension de retraite de 400 francs au maximum servie par l'Etat et constituée par le produit d'une contribution annuelle levée sur tous les Français et sur les étrangers résidant en France (une fois la valeur d'une journée de revenu ou quinze fois la valeur d'une journée de loyer annuel) ainsi que par divers impôts (droits de mutation, droits sur les chasses gardées, sur les parcs et propriétés d'agrément).

Toutes ces propositions ont été écartées.

La loi qui mettrait à la charge du Trésor le paiement total des pensions de retraites serait en réalité une loi d'assistance considérablement élargie. Au lieu d'encourager la prévoyance, elle porterait une atteinte aux habitudes d'épargne de la population et serait un coup funeste contre l'initiative individuelle.

Enfin les crédits à inscrire au budget seraient très élevés et une pareille solution constituerait un danger immense pour les finances publiques.

Nous ne sommes cependant pas opposé au principe de la retraite pour tous, partageant sur ce point l'avis de notre professeur M. Alglave, mais d'une retraite constituée par les intéressés eux-mêmes. Il est en effet inique que dans l'état actuel de la législation un employeur qui, durant toute sa carrière, a versé ses contributions patronales au profit de ses salariés se trouve privé de toute ressource, si un revers de fortune toujours possible le réduit à la misère. La loi doit envisager cette éventualité. Les Sociétés de Secours Mutuels qui assurent la retraite l'ont fait généralement, puisque la plupart décident que tout membre honoraire qui viendrait à subir un revers de fortune pourra réclamer ses droits de membre actif.

Il nous paraît évident qu'une assurance obligatoire de tout citoyen à sa naissance serait, théoriquement du moins, la solution la meilleure et la moins dispendieuse du problème de la retraite.

Néanmoins le moment ne semble pas encore venu d'envisager une organisation aussi considérable.

Nous estimons au contraire qu'il appartient aux pouvoirs publics de persévérer dans l'œuvre qu'ils ont entreprise, en n'apportant à la loi que des modifications de détails que l'expérience aura fait reconnaître nécessaires, mais en laissant subsister les principes essentiels.

La période d'application de la loi est trop courte encore pour augurer du résultat qui peut être obtenu dans l'avenir. Il convient jusqu'à plus amples informations de s'en tenir à une double règle de sagesse parlementaire et de prudence sociale en ne procédant qu'avec extrême réserve à certains remaniements.

Les principales causes de la résistance ouvrière sont l'ignorance et l'indifférence. De trop fréquents changements n'ont pour résultat que de troubler les intéressés, au moment où les règles anciennes, si imparfaites qu'elles soient, commencent à leur devenir familières.

Ce n'est qu'avec le temps et par une active et incessante propagande que la loi triomphera de l'imprévoyance de la masse des salariés. Cette propagande, quelques-uns l'ont hardiment entreprise. Les mutualistes et les syndicats agricoles s'y sont associés. Il faut que cette action se généralise et que dès l'école les maîtres apprennent aux enfants la vertu supérieure de la prévoyance et leur montrent les avantages de la loi. Il faut que les employeurs se rendent compte, qu'en épargnant à la vieillesse des ouvriers les humiliations de l'assistance, ils travaillent à la paix sociale.

Ce n'est que le jour où cette éducation sociale sera complète que le travailleur adhérera non par la contrainte

légale, mais par la contrainte morale à la loi de justice qui a nécessité tant d'efforts.

Et c'est alors seulement que les promoteurs de l'œuvre pourront, selon les éloquentes paroles de M. Viviani, éprouver une noble joie à la pensée que l'adolescent attaché au dur labeur de l'atelier, du magasin ou des champs avancera désormais vers la vieillesse avec moins d'angoisse dans le cœur et plus de gaieté sur le front.

Puisse ce jour être prochain ! C'est sur ce souhait que nous terminerons l'étude que nous nous étions proposée.

Vu :

Le Président de la thèse,
SOUCHON.

Vu :

Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Historique.	1
L'état d'application de la loi.	13
Causes générales.	21
Causes spéciales.	46
L'arrêt de la Cour de cassation (11 décembre 1913) . . .	56
Les enquêtes de 1901-1907.	75
La loi des Retraites et l'agriculture	99
Conclusion.	113

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)
